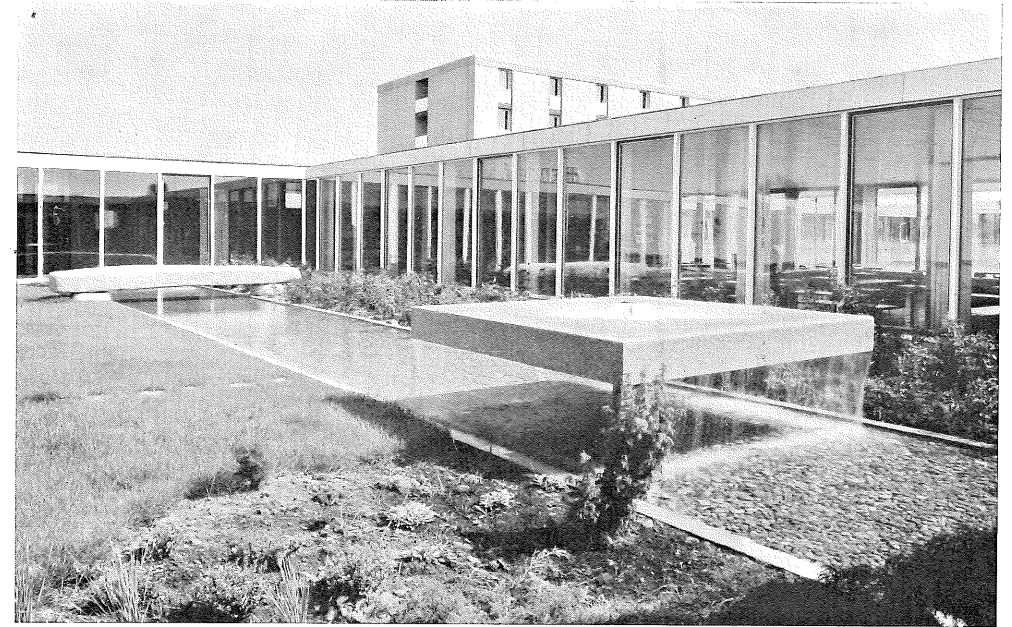


HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN
SPEYER



ÜBERGABE DES HOCHSCHULNEUBAUES
UND
LEHRTAGUNG EHEMALIGER REFERENDARE

13. — 15. SEPTEMBER 1960



Durchblicke über den Bibliothekstrakt auf das Wohnheim

HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN
SPEYER

ÜBERGABE
DES HOCHSCHULNEUBAUES

am 14. September 1960

und

LEHRTAGUNG
EHEMALIGER REFERENDARE

vom 13. bis 15. September 1960

Ein Bericht der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
bearbeitet von Verwaltungsgerichtsrat Dr. Stich, Neustadt/Weinstr.

INHALTSÜBERSICHT

I. Der Neubau	5
II. Der Festakt vom 14. September 1960	7
Ministerpräsident Dr. h. c. Peter <i>Altmeier</i> :	
Begrüßungsansprache	7
Bundespräsident Dr. h. c. Heinrich <i>Lübke</i> :	
Festansprache	10
Minister des Innern des Landes Schleswig-Holstein, Dr. Helmut <i>Lemke</i> :	
Grußworte für die Innenministerkonferenz	15
Staatssekretär Erich <i>Rosenthal-Pelldram</i> , Hessisches Ministerium der Justiz:	
Grußworte für die Justizministerkonferenz	18
Magnifizenz Professor Dr. Reinhard <i>Schaeder</i> :	
Schlußwort	22
III. Die Lehrtagung der „Ehemaligen“	27
Prorektor Professor Dr. Christian-Friedrich <i>Menger</i> :	
Entwicklungstendenzen des deutschen Verwaltungsrechts seit 1949	27
Professor Dr. Arnold <i>Gehlen</i> :	
Fortschritte und Zielsetzungen der Soziologie seit 1945	32
Professor Dr. Dr. Erich <i>Becker</i> :	
Die Bedeutung der formalen und materialen Grundlagen der Verfassung für die Verwaltung	33
Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Ministerial- direktor Fritz <i>Duppré</i> :	
Staat und Beamter	35

I. DER NEUBAU

Als die heutige Hochschule für Verwaltungswissenschaften im Jahre 1947 als Staatliche Akademie für Verwaltungswissenschaften ihre Arbeit an der Ausbildung und Fortbildung der höheren Verwaltungsbeamten aufnahm, geschah dies in den umgebauten Räumlichkeiten der früheren Lehrerbildungsanstalt Speyer. Recht bald zeigte sich jedoch, daß diese Gebäude trotz weiterer Umbauten den ständig wachsenden Aufgaben der Hochschule nicht genügen konnten. Wer sich für die Einzelheiten dieser Entwicklung interessiert, sei auf die Abhandlung von Prof. Dr. Dr. Becker über „Entwicklung und Aufgaben der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer“ verwiesen, die in den „Staats- und Verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen“ zum zehnjährigen Bestehen der Hochschule im Jahre 1957 veröffentlicht ist (Seiten 9 bis 31). In dieser Abhandlung finden sich auch die ersten Bemerkungen über den beabsichtigten Hochschulneubau.

Damals hatten die Pläne für den Neubau eines Hochschulgebäudes bereits feste Formen angenommen. Die Stadt Speyer unter ihrem Oberbürgermeister Dr. Skopp hatte sich bereit erklärt, der Hochschule eine Fläche von etwa 20 000 Quadratmetern unentgeltlich als Baugelände zu überlassen. Die Landesregierung hatte einen Wettbewerb zur Ermittlung des besten Planungsentwurfs veranstaltet, aus dem Professor Sep Ruf (BDA), der seinerzeitige Präsident der Bayerischen Kunstakademie in München als Sieger hervorgegangen war. Er wurde auch mit der Planfertigung und der Ausarbeitung der Detailpläne — auch bezüglich der Inneneinrichtung — beauftragt, während die örtliche Bauführung, die Vergabe der Aufträge und die Abwicklung der sonstigen Geschäfte und Abrechnungen in den Händen von Bediensteten des Staatlichen Hochbauamtes Speyer lagen, an deren Spitze Regierungsbaurat Becker vom Staatlichen Hochbauamt Kaiserslautern stand.

Der lang erwartete Zeitpunkt für den ersten Spatenstich war am 4. November 1958 gekommen. Fast genau ein Jahr später, am 6. November 1959, konnte das Richtfest gefeiert werden. Auch die weiteren Arbeiten wurden rechtzeitig zuende geführt, eine Tatsache, die sowohl der örtlichen Bauleitung wie dem leitenden Beamten in der Bauabteilung des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Finanzen und Wiederaufbau, Ministerialrat Dr. Diehl, als Verdienst anzurechnen ist. Jedenfalls konnte der Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-

Pfalz, Ministerialdirektor Duppré, am Tage vor der Einweihung das neue Hochschulgebäude samt Inneneinrichtung und Umgebung dem Rektor der Hochschule, Professor Dr. Schaefer, fertig übergeben.

Bei dieser Gelegenheit hat der Rektor im Namen der Hochschule zur Anerkennung der außergewöhnlichen Leistung und zur Erinnerung an den Tag der Übergabe des Hochschulneubaues kunstvoll geprägte Medaillen an folgende Herren übergeben: Ministerialdirektor Duppré, Oberbürgermeister Dr. Skopp, Ministerialrat Dr. Diehl, Regierungsbaurat Becker und Bauingenieur Leddin. Diese Verdienst- und Erinnerungsmedaille (Abbildung auf der ersten Umschlagseite) wurde auch sämtlichen Mitgliedern des Verwaltungsrates überreicht.

Der Hochschulneubau, der an der Freiherr-vom-Stein-Straße liegt, besteht aus mehreren Gebäuden, die untereinander nur in lockerer Verbindung stehen. Auch das Lehrgebäude, ein einstöckiges Bauwerk, hat in sich selbst durch die Einfügung eines großen und zweier kleinerer Grünhöfe eine Auflockerung erfahren. An der nördlichen Seite des großen Grünhofes liegt die Aula, die etwa 400 Personen faßt, ihr gegenüber die Bibliothek mit zahlreichen Arbeitsplätzen, im Westen sind Hörsäle und Seminarräume und im Osten die Arbeitsräume der Professoren und Assistenten angeordnet. Der Nordteil des Lehrgebäudes enthält das von zwei kleineren Grünhöfen flankierte Auditorium maximum mit seinen 250 Sitzplätzen, die halbkreisförmig aufsteigen. Hier liegt außerdem der Verwaltungstrakt mit den Zimmern des Rektors und des Prorektors sowie der Hochschulverwaltung.

Das vierstöckige Wohnheim steht im Süden des Lehrgebäudes. Sein Erdgeschoß umfaßt zehn Räume für Professoren und Assistenten, drei große Clubräume, Musikzimmer und die Hausmeisterwohnung. In den drei Obergeschoßen befinden sich je 23 Doppel- und fünf Einzelzimmer, so daß die Möglichkeit gegeben ist, in jedem Semester den überwiegenden Teil der Hörer im Wohnheim unterzubringen. An das Wohnheim schließt sich im Westen die als eigenes Nebengebäude ausgestaltete Taberna an.

Würdigt man den Hochschulneubau insgesamt, so gewinnt man den Eindruck, daß hier ein Bauwerk entstanden ist, bei dessen Planung und Ausgestaltung die zwei wichtigsten Maßstäbe beachtet wurden: der Lehr- und Forschungszweck, dem das Bauwerk dienen soll, und die Menschen, die in diesen Räumen lehren und studieren, forschen und leben sollen. Wenn die dabei befolgte moderne Sachlichkeit auch auf jeden überflüssigen Zierrat verzichtete, so hat sie es doch vermocht, durch die harmonische Zusammenordnung von Baustoffen, Inneneinrichtung und Natur eine wohltuende Atmosphäre zu schaffen.

Das Land Rheinland-Pfalz hat für die Hochschulgebäude, ihre Inneneinrichtung und die Herrichtung der Grünhöfe und der Umgebung bisher etwa fünfeinhalb Millionen DM aufgewandt. Es hat damit eine Vorleistung erbracht, die den Dank und die Anerkennung aller verdient, denen die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung und Forschung ein echtes Anliegen ist.

II. DER FESTAKT VOM 14. SEPTEMBER 1960

Die Übergabe des Hochschulneubaues erfolgte im Rahmen eines Festaktes, der am Nachmittag des 14. September 1960 in der Aula der neuen Hochschule veranstaltet wurde und zu dem der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, Dr. h. c. Peter Altmeier, eingeladen hatte. Sein besonderes Gewicht erhielt dieser Festakt durch die Anwesenheit des Bundespräsidenten Dr. h. c. Heinrich Lübke. Die große Bedeutung der Einweihung des Hochschulneubaues kam weiter in der Tatsache zum Ausdruck, daß zu den Ehrengästen die Innenminister sämtlicher Bundesländer, zahlreiche Bundestags- und Landtagsabgeordnete und 18 Rektoren deutscher Hochschulen und Universitäten zählten.

Der Festakt, an dem etwa 350 Personen teilnahmen, wurde von Mitgliedern des Südwestfunk-Orchesters unter Leitung von Professor Hans Rosbaud mit musikalischen Darbietungen umrahmt.

Ansprache des Ministerpräsidenten Dr. Altmeier

Es ist Genugtuung und Ausdruck der Freude, wenn die Landesregierung von Rheinland-Pfalz die Übergabe dieses neuen Gebäudes an die Hochschule für Verwaltungswissenschaften zum Anlaß dieser Feierstunde genommen und Sie eingeladen hat, daran teilzuhaben. Wer um die Schwierigkeiten mannigfacher Art weiß, die am Anfang standen und wer die Entwicklung der Hochschule in diesen Jahren des äußeren und inneren Planens und Bauens kennt, wie sie Herr Prof. Dr. Becker in seinem Vorwort für die anläßlich des 10jährigen Bestehens der Hochschule herausgegebenen Staats- und Verwaltungswissenschaftlichen Beiträge festgehalten hat, der vermag zu beurteilen, welche Wünsche und Erwartungen mit dem heutigen Tag in Erfüllung gehen.

Aber nicht nur dieses äußere Bauwerk ist es, das wir in den Mittelpunkt stellen wollten. Es ist vielmehr der Auftrag, der all denen auferlegt ist, die nun in der Zukunft in diesem Hause lehren und lernen werden.

Es ist der dreifache Auftrag der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung, Fortbildung und Forschung, erteilt vom Bund und von den Ländern, der es mir

zu rechtfertigen scheint, daß wir ihm an diesem heutigen Tage neue Impulse verleihen für eine immer vollkommene Erfüllung in der Zukunft. Deshalb bin ich — und mit mir diese festliche Versammlung — so sehr darüber erfreut, daß Sie, hochverehrter Herr Bundespräsident, uns mit Ihrer persönlichen Teilnahme beehren und damit die Hochschule auszeichnen. Ich gehe sicherlich nicht fehl in der Annahme, daß darin Ihre innere Anteilnahme an den Aufgaben dieser — in ihrem Stil neu entwickelten — Hochschule zum Ausdruck kommt. Seien Sie herzlich begrüßt in der geschichtsträchtigen Stadt Speyer, im Lande Rheinland-Pfalz, und hier im Kreise aller derjenigen, die sich seit Jahren als Freunde und Förderer um diese Hochschule aus innerer Überzeugung geschart haben.

Wer vermöchte zu bestreiten, daß unser sozialer Rechtsstaat mit seiner sozialen Aufgabenstellung einerseits und seiner strengen Rechtsgebundenheit andererseits bei der stürmisch vorwärts drängenden Entwicklung unserer Zeit Regierung und Verwaltung vor immer neue Probleme stellt, die bewältigt werden müssen, wenn der Staat das Vertrauen seiner Bürger gewinnen und erhalten will und erhalten muß in der schweren und schmerzlichen Situation, in der sich das deutsche Volk in der ihm aufgezwungenen Zweiteilung befindet?

Dem sinnlosen Staatsmechanismus östlicher Provenienz haben wir in der Bundesrepublik als wirksames Gegenmittel die freiheitlich-demokratische Grundordnung entgegengesetzt. Sie offenbart und bewährt sich an der äußersten Peripherie, wie sich Verwaltung und Bürger begegnen. Unsere Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden dürfen daher ebenso wie ein jeder unserer Bürger gerade diese staatspolitische Aufgabe zu keinem Zeitpunkt verkennen. Dazu aber ist die fachliche Ausbildung ebenso notwendig wie die innere Einstellung, zu denen diese Hochschule einen wesentlichen Beitrag leisten soll. Daß wir in dieser Zielsetzung und in diesem Bemühen übereinstimmen, unterstreicht die Anwesenheit der Innenminister unserer Bundesländer, die in diesen Tagen nicht ohne Absicht ihre Konferenz in der Nachbarschaft abhalten. Ich möchte daher Sie, meine Herren von der inneren Verwaltung, die bekanntermaßen die Hauptlast der Arbeit und Verantwortung trägt, an der Spitze Ihren Vorsitzenden Herrn Innenminister Dr. Lemke, herzlich begrüßen und willkommen heißen. Die Anwesenheit der Vertreter der Justizministerkonferenz andererseits beweist aber auch, welchen großen Wert die Justiz neben der justizförmlichen Ausbildung ihrer Kandidaten der Kenntnis der Strukturverhältnisse der Verwaltung beimißt, um auch auf Seiten der dritten Gewalt die Voraussetzungen für eine verständnisvolle Begegnung zu schaffen. In diesem Sinne begrüße ich als Vorsitzenden der Justizministerkonferenz Herrn Staatssekretär Dr. Rosenthal-Pelldram ebenfalls recht herzlich.

Als Beweis für das Ansehen, das sich unsere Hochschule in den Jahren ihrer Tätigkeit erworben hat, darf ich die zahlreiche Beteiligung der Vertreter der Wissenschaft, der Herren Kollegen aus den Parlamenten und der Träger hoher öffentlicher Ämter werten und den Herren Rektoren und Professoren, den Herren

Abgeordneten des Bundestages und der Landtage sowie den Behördenchefs aus Justiz und Verwaltung für ihre Teilnahme danken.

Daß sich die Hochschule für Verwaltungswissenschaften vor allem aber auch in diesem Lande und in dieser Pfälzer Landschaft Heimrecht erworben hat, beweist mir das Interesse, das Sie alle dieser Veranstaltung entgegenbringen, wobei ich mir gestatte, Seine Exzellenz, den Hochwürdigsten Herrn Bischof von Speyer, Dr. Emanuel, ganz besonders anzusprechen und zu begrüßen. In gleicher Weise heiße ich den verehrten Herrn Kirchenpräsidenten der protestantischen Landeskirche der Pfalz, D. Stempel, willkommen. Dem Herrn Oberbürgermeister Dr. Skopp gilt ebenfalls mein besonderer Gruß, der dadurch zugleich an die gesamte Bürgerschaft der Stadt Speyer gerichtet sein möchte.

Lassen Sie mich für einen kurzen Augenblick noch einmal den Aufgaben der Hochschule zuwenden, der vom Gesetzgeber auch die Aufgabe der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zugewiesen ist. Es ist ein weites Feld, in dessen Ergründung sich die verschiedensten Disziplinen teilen, um die Wirklichkeit ganz zu erfassen und für die Praxis verwertbare Ergebnisse zu erzielen.

So stellen sich neben der Jurisprudenz die Wirtschaftswissenschaft, die Soziologie und die Geschichte zur Verfügung, um die Auswertung des umfangreichen Forschungsmaterials für die Gestaltung der Zukunft nutzbar zu machen. Hier gilt es, eine derart spezielle, auf die Verwaltung und ihre Belange bezogene Forschung in der Bundesrepublik zu entwickeln und hier haben wir offensichtlich noch einiges nachzuholen.

Ich habe es außerordentlich begrüßt, daß die Hochschule im vergangenen Jahr das Problem der Ausweitung des öffentlichen Dienstes angepackt hat. Es ist das ein Problem, bei dem sich das Forschungsinteresse des Wissenschaftlers mit den praktischen Bestrebungen des Politikers und des Verwaltungsmannes trifft. Ich darf Ihnen versichern, daß mich in meiner jahrelangen Tätigkeit nichts mehr mit Sorge erfüllt als die wachsende Ausdehnung staatlicher Betätigung. Und es ist sicherlich kein Widerspruch, wenn der Vertreter des Staates es in der Pflicht des Tages auch als eine seiner Pflichten ansieht, zu viel Staat von dem Bürger fernzuhalten. Daher wäre es sicherlich nützlich, wenn die Wissenschaft die Ursachen dieser Hypertrophie mit der ihr eigenen Aussagekraft aufzeigen würde, damit wir gemeinsam auf Abhilfe sinnen.

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften hat im Laufe der Jahre die Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurse zu einer ständigen Einrichtung entwickelt. Die lange Liste der behandelten Themen weist eine außerordentliche Breite auf, ohne jedoch der Aktualität brennender Fragen aus dem Wege zu gehen. Besonders erfreulich ist, daß sich in diesen Fortbildungskursen Theoretiker und Praktiker zusammenfinden, um Erkenntnisse und Erfahrungen auszutauschen und für den Dienst an der Öffentlichkeit nutzbar zu machen. Nicht übersehen sollte man dabei, daß das gemeinsame Studiensemester in Speyer und der wiederholte Besuch der Fortbildungskurse hervorragend geeignet sind, das Ge-

meinschaftsbewußtsein unseres Beamtenwachstums zu wecken und zu stärken. Auch diesem Gesichtspunkt kommt eine ganz besondere Bedeutung zu und Sie werden verstehen, daß es mir deshalb auch eine große Freude ist, die ehemaligen Hörer der Hochschule, die zahlreich erschienen sind, zu begrüßen. Bleibt mir schließlich noch ein Wort des Dankes an die Männer der Praxis, die im Verwaltungsrat unter Vorsitz von Herrn Staatsminister a. D. Präsident Professor Dr. Süsterhenn aus ihrer reichen Erfahrung heraus die Struktur dieser neuen Hochschule mitgestaltet haben. Ich weiß um das große Interesse, das so viele Verantwortliche aus allen Ländern der kontinuierlichen Fortentwicklung entgegengebracht haben und entgegenbringen. Dafür sei allen recht herzlich gedankt; nicht zuletzt gilt mein Dank Rektor und Senat sowie allen Herren Professoren und Dozenten, die hier leben und forschen.

Möge dieses neue Haus eine wahre Heimstätte wissenschaftlichen Eifers, offener Diskussion und redlicher Staatsgesinnung sein, damit unsere jungen Verwaltungsbeamten hier allezeit jene Kenntnisse, aber auch jene starke Einsatzbereitschaft für den öffentlichen Dienst gewinnen, die unser Volk von ihnen erwartet.

Ansprache des Bundespräsidenten Dr. Lübke

Ich freue mich, daß mir die heutige Feierstunde Gelegenheit gibt, die Hochschule für Verwaltungswissenschaften zu besuchen und mich näher mit ihren Einrichtungen und ihrer Arbeitsweise vertraut zu machen. Ihr neues Heim steht hier in Speyer auf traditionsreichem Boden. Der wiedererstandene Dom legt heute Zeugnis davon ab, daß Speyer einst einer der Mittelpunkte des Reiches gewesen ist.

Nur ein lebendiges Bewußtsein dieser Vergangenheit läßt uns die Kontinuität des ethischen Impulses begreifen, der ungeachtet aller geschichtlichen Wandlungen das Leitbild des Beamten immer bestimmt hat. Der Treuegedanke und die Forderung der loyalen Pflichterfüllung sind in allen Epochen die prägenden Merkmale des Dienstverhältnisses der Verwaltungsträger gewesen. Der Wandel in den geschichtlichen Situationen hat zwar die konkreten Formen dieses Verhältnisses verändern können — in seinem Kern aber ist es bis in die heutige Zeit unverändert geblieben. Treue und Pflichterfüllung sind wesentliche Fundamente, auf denen sich auch in unserer Zeit die Einstellung der Beamten zu ihrem Beruf aufbauen muß. Diese Haltung ständig weiterzuentwickeln und den Gegebenheiten unseres heutigen politischen Lebens anzupassen, sollte im Vordergrund des Auftrages dieser Hochschule stehen. Die Erweiterung der Fachkenntnisse und die Verbreiterung der Allgemeinbildung auch über das enge Spezial-

gebiet hinaus finden, so meine ich, erst mit der Erfüllung dieser Aufgabe ihren eigentlichen Sinn.

In den mittelalterlichen Formen der Verwaltung war das Dienstverhältnis von einer Treueverpflichtung bestimmt, die in sich mehrere, ursprünglich eigenständige Momente vereinigte. Schon im alten fränkischen Reich war die römische Kommendation — das Eintreten in die Schutzherrschaft eines mächtigen Herrn — häufig mit dem Vasallentum keltischen Ursprungs verschmolzen. Mit diesem Abhängigkeitsverhältnis, das die Gehorsamspflicht des Vasallen, aber auch schon eine Schutz- und Förderungspflicht des Herrn umfaßt, verbindet sich wohl auch schon vor den Karolingern der germanische Gedanke des Treueides. Nicht nur der Untergebene, sondern auch der Herr ist durch ihn gebunden. Als reale Gegenleistung für die Dienste des Vasallen wird mit der Zeit die Sicherung von Land- und Bodenrechten oder deren Hingabe üblich: es entsteht das Lehen, das Jahrhunderte hindurch die wichtigste Grundlage des Verwaltungsaufbaus gewesen ist.

Daneben entwickelte sich aus dem Kreis der Eigenleute der großen Herren jene Gruppe von Dienstmannen, die als Ministeriale allmählich in der Verwaltung Einfluß gewannen. Diese Ministerialen wurden vor allem zur Zeit der salischen Kaiser immer stärker herangezogen und konnten später unter den Staufern in der Reichsverwaltung auf italienischem Boden eine große politische Wirksamkeit entfalten. Daß gerade die pfälzischen, oft aus der kirchlichen Verwaltung von Speyer hervorgegangenen Dienstmannen dabei eine Rolle gespielt haben, darf ich an dieser Stätte wohl besonders anmerken.

Rechtlich gesehen war die Stellung der Ministerialen durch das beschränkte und von einem echten Lehen unterschiedene Dienstlehen gekennzeichnet. Als die Reichsministerialen aber später häufig auch fremde Lehen nahmen und so dem besonderen Treuevorbehalt zum König entglitten, rückten sie vielfach selbst zum Herrenstand bzw. in die Reichsunmittelbarkeit vor und lösten sich so aus der geschlossenen Gruppe der Verwaltungsträger.

Auch das Lehnswesen hatte, seitdem das Lehen immer häufiger vererbt wurde, dauerhaft wirksame Treueverhältnisse nicht mehr entwickeln können. So entsteht in der Epoche des Absolutismus aus dem Lehen langsam das „Amt“ im Sinne eines abgegrenzten Aufgabenbereichs, für dessen Verwalter in der 2. Hälfte des 16. Jahrhunderts zum ersten Male die Bezeichnung „Beamter“ gebraucht wird.

Mit der regelmäßigen Besoldung, die allmählich die Übung des Ämterkaufs verdrängt, bildet sich in der „aufgeklärten“ Phase des Absolutismus schließlich das Beamtentum im engeren, moderneren Sinn heraus.

Dieser Übergang ist das Ergebnis einer doppelten, in sich gegenläufigen Entwicklung. Einerseits führt die Straffung der Staatsgewalt den Beamten immer enger in die persönliche Verbundenheit mit dem Träger der Krone. Andererseits beginnt schon lange vor jener berühmten Rezension Albrechts aus dem Jahre 1837 die neue öffentlich-rechtliche Staatsauffassung sich auszuwirken. Sie be-

trachtet den Beamten nicht nur als Diener des Fürsten, sondern immer mehr als einen Diener des Staates, weil ihr der Staat nun als „moralische Person“ und nicht mehr als privates Eigentum des Fürsten gilt.

Aber das spezifische persönliche Treueverhältnis des Beamten gegenüber seinem Monarchen wird zunächst auch von der modernen Staatsauffassung nicht gebrochen. Selbst nach dem Erlass der Verfassungsurkunden im konstitutionellen System bleibt der Landesherr der persönliche Adressat des Dienstes der Beamten, der jetzt nur zusätzlich gelobt, „auch die Verfassung gewissenhaft befolgen zu wollen“. Vielleicht erklärt sich hieraus, daß dem Beamtentum seit dem Konstitutionalismus häufig der Vorwurf der „Entfremdung vom Volke“ gemacht worden ist. In der Tat war das Beamtentum schon in der Zeit des Absolutismus bewußt zu einer geschlossenen sozialen Gruppe zusammengefaßt worden. Die positiven Momente des Standesbewußtseins, die nicht verkannt werden dürfen, aber auch die negativen Momente der „Volksfremdheit“ und die oft gerügte autokratische Tendenz der Exekutive haben wohl vor allem hier ihren Ursprung.

Mit dem Ende des Kaiserreiches 1918 vollzog sich aber nun endgültig auch in der politischen Wirklichkeit jener Wandel, den die Staatstheorie schon längst vorweggenommen hatte. Das Volk, in der freiheitlichen Demokratie der eigentliche Souverän, trat in sein Recht. Ihm galt nun in Wahrheit der Dienst der Beamenschaft. Bis dahin hatten sich die Beamten weithin als Träger der monarchischen Idee empfunden. So konnte es wohl nicht ausbleiben, daß die Auswirkungen jener Gesinnung in den Jahren des Weimarer Staates zur Quelle mancher Mißhelligkeiten wurden.

Auf Grund der neuen Verfassung versuchte man, die Beamenschaft zu einem möglichst neutralen Faktor zwischen den Fronten des sich entwickelnden Parteienstaates zu machen und sie der Beeinflussung durch interessen- oder parteigebundene Kräfte nach Möglichkeit zu entziehen. Sie sollte damit eine neue Grundlage ihres Wirkens und zugleich die Möglichkeit gewinnen, auch im gesamten Volk die Verbundenheit mit der Republik und jene Staatstreue zu wecken, die die nahende Katastrophe vielleicht hätte abwenden können.

Diese Katastrophe hatte sich freilich schon in den vielen maßlosen Angriffen vorbereitet, die aus nationalistischen und restaurativen Beweggründen von Anfang an gegen den demokratischen Staat und alle diejenigen gerichtet wurden, die ihm mit Überzeugung dienten. Die zunehmende Schärfe der parteipolitischen Auseinandersetzung führte dazu, daß das Bewußtsein der Gemeinsamkeit, in dem die staatstragenden Kräfte den Kampf gegen die radikalen Parteien führten, immer wieder gefährdet wurde. Hinzu kam eine unzureichende Wirtschaftspolitik, die zum Teil auch daraus resultierte, daß Reparationsforderungen gestellt wurden, die unerfüllbar waren.

Ich will es mir versagen, hier im einzelnen der Geschichte des Beamtentums in jenen Jahren nachzugehen, in denen die nationalsozialistische Herrschaft den

Namen unseres Volkes so schamlos entehrt hat. Hilflosigkeit und mangelnde Einsicht, stille Duldung in der Hoffnung, die Entwicklung wenden oder doch mildern zu können, bewundernswerter Widerstand, aber auch Unterwerfung und kompromittierende Gefolgschaftsgläubigkeit vermischen sich und machen ein Urteil schwer.

Es gilt aber klarzustellen, wie leicht eine Verwaltung, auch wenn sie noch so vorzüglich funktioniert, zum Werkzeug des Unrechts und der Unterdrückung werden kann. Wenn das Beamtentum seine Aufgabe rein funktionell begreift oder bereit ist, ohne Rücksicht auf die fundamentalen ethischen Normen zu handeln, so wird es gerade wegen seiner fachlichen Qualitäten sehr schnell zum gefährlichen Instrument in der Hand eines beliebigen Machthabers.

Die Einhaltung formaler Gesetzestreue erweist sich aber noch aus einem anderen Grund als ungenügend. Dem Beamten, der durchzuführen hat, was vom Parlament beschlossen und von der Regierung angeordnet wird, bleibt innerhalb des vorgeschriebenen Rahmens immer ein Spielraum der Freiheit, und wäre es auch nur der einer deutlich bekundeten menschlichen Gesinnung und Haltung. Damit wird nicht nur das Was, sondern auch das Wie der Tätigkeit des Beamten zu einem Politikum ersten Ranges. Der Beamte entscheidet heute persönlich durch sein Verhalten weitgehend darüber, ob die in unserem Grundgesetz verbürgten Freiheiten von den Bürgern in jener verantwortlichen Weise genutzt werden können, die der Würde des Menschen entspricht. Die Beamenschaft ist auch aus diesem Grunde zu einem wichtigen Faktor der politischen und sozialen Integration in unserem Volke geworden.

Wir können heute den Beamten nicht mehr nur als den „technischen Funktionär“ begreifen wollen, als den Max Weber ihn noch gesehen hat. Schon Alexis de Tocqueville hat die Gefahr gesehen, die Verwaltung könne zu einer „ausgezeichneten Maschine werden . . . vortrefflich für das Wohl der Regierenden . . . aber unfähig zur Herstellung der Sicherheit, der Freiheit und der staatsbürgerlichen Tugenden.“

Lord Acton hat einmal gesagt, daß andere Nationen zuweilen dem Zauber der Beredsamkeit erlügen: der Zauber, der die Deutschen gefangen nehme, sei der „Charme einer guten Verwaltung“. Acton war Zeitgenosse Bismarcks und hatte wohl bei seinen vielleicht halb spöttisch gemeinten Bemerkungen die preußische Verwaltung im Auge.

Um Ihnen zur Erheiterung zu zeigen, daß die Ansprüche Bismarcks an die Beamenschaft nicht überspitzt waren, möchte ich seine Verfügung vom 12. März 1885 anführen, in der es heißt:

„Die Herren Räte und Hilfsarbeiter des Auswärtigen Amtes ersuche ich sich so einzurichten, daß sie mindestens von 12 Uhr mittags ab in ihren Arbeitsräumen im Auswärtigen Amt anzutreffen sind.“

Wenn ich diese zarten Andeutungen Bismarcks über die Einhaltung der Dienstzeit vergleiche mit der Arbeitszeit, die von vielen Beamten heute trotz der

45-Stunden-Woche innegehalten wird, um ihr Pensum zu erledigen, so hat Lord Acton vielleicht mit seinen Worten gar nicht so unrecht gehabt, wenigstens vom Beamten aus gesehen. Mir scheint der „Charme“ einer guten Verwaltung darin zu bestehen, daß der Beamte in den Verhandlungen nach innen und nach außen jeden autoritären Zug und jeden Befehlston vermeidet und nicht nur anordnend, gewährend und ablehnend, sondern auch als helfende Instanz für den Bürger in Erscheinung tritt. Nur wenn der Beamte nicht wie ein Vorgesetzter dem Untertan, sondern als ein im öffentlichen Dienst stehender Bürger dem Menschen begegnet, wird er zu jener Wirkkraft politischer und sozialer Integration werden können, die er heute sein muß.

Der soziale Rechtsstaat der Gegenwart ist — nicht selten durch die Forderungen der Bürger an ihn selbst — gezwungen, seine Zuständigkeiten immer mehr zu erweitern. Gerade in dieser Situation hängt die Einstellung des Bürgers gegenüber dem Staat wesentlich von der Einstellung des Beamten gegenüber dem Bürger ab. Nur wenn die Beamten über alle vom Gesetz bedingten formalen Verhaltensweisen hinaus jene Mittlerstellung ausfüllen können, die ihnen in einer Demokratie zukommt, wird die Heranbildung eines tragfähigen Staatsgefühls möglich sein. Der Beamte sollte nicht mehr befehlen, sondern durch Überzeugung wirken. In unserem Staat kann das Beamtentum der Kritik nur standhalten, wenn es sich im Stil seines Auftretens und Wirkens in menschlich angenehmer Weise den Gepflogenheiten eines demokratischen Gemeinwesens anpaßt.

Ich möchte an dieser Stelle wiederholen, was ich bereits anläßlich meiner Vereidigung als Bundespräsident gesagt habe:

„Eine demokratische Verfassung, die Verfassung eines sozialen Rechtsstaates, muß allen, die ein Stück Staatsautorität verkörpern, also ein öffentliches Amt innehaben, gleich einem unvergänglichen Siegel das Bewußtsein einprägen, daß sie eine dem Gemeinwohl dienende Funktion ausüben ... Ein Amt ist recht geführt, wenn diese Verpflichtung des Dienens dem einzelnen Staatsbürger, der Rat und Hilfe bei der Behörde sucht, klar erkennbar wird. Sein positiver Eindruck wird sich dann auf den Staat und die Staatsform übertragen. Dieser Weg zur Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Staat wird um so erfolgreicher beschritten werden, je mehr gute Vorbilder vorhanden sind, denen der jugendliche Nachwuchs nacheifern kann.“

Beziehen Sie bitte diese Mahnung nicht nur auf sich, sondern auch auf alle öffentlichen Bediensteten, die Ihrer Führung jetzt und in Zukunft anvertraut sind. Gerade auf die Masse der Beamten und öffentlichen Angestellten, die mehr mit den Rat- und Hilfesuchenden in direkte Berührung treten, kommt es an. Hilfsbereitschaft, Gewissenhaftigkeit, Gerechtigkeitsgefühl und ein hervorragendes Sachwissen sind unabdingbare Voraussetzungen, wenn die Beamtenschaft ihre Aufgabe erfüllen will, durch das eigene Vorbild für eine verantwortliche und lebendige Staatsgesinnung zu werben.

Mit seiner Ernennung tritt der Beamte in ein besonders enges Dienstverhältnis zum Staat. Es ist deshalb seine Pflicht, auch in seiner privaten Lebensführung darauf zu achten, daß das Ansehen des Staates durch ihn nicht geschmälert, sondern vermehrt wird. Der Beamte muß durch sein gutes Beispiel allen anderen Staatsbürgern zeigen, daß er sich mit dem Gemeinwesen, dem er dient, engstens verbunden fühlt.

In seinem ganzen Tun und Lassen muß sich der Beamte am Gemeinwohl ausrichten. Es ist nicht identisch mit der Summe des Wohls aller Einzelnen. Noch weniger darf es mit dem Wohlergehen oder den Interessen einer einzelnen Gruppe verwechselt werden. Das Gemeinwohl erfordert, daß alle äußeren Maßnahmen des gesellschaftlichen Lebens auf die Herbeiführung, Erhaltung und Verbesserung jener Ordnung hinzielen, in der die menschliche Person sich frei entfalten und ihrer Würde gemäß nach der Vollkommenheit streben kann.

Bei der Einweihung des neuen Hochschulgebäudes — in einer Stadt, die zu den ehrwürdigsten in Deutschland zählt — wandert der Blick von den steinernen Zeugnissen der großen Vergangenheit bis zu den Aufgaben, die sich den Baumeistern der Zukunft stellen. Nach dem äußeren Wiederaufbau muß auch der sehr viel wichtigere und sehr viel schwierigere innere Aufbau unseres Gemeinwesens vollendet werden. Er wird gelingen, wenn wir uns vor jener materialistischen Haltung bewahren, die aus der Leistungskraft der Gesamtheit eigenen Nutzen ziehen will, anstatt mit der Weiterbildung und Vervollkommenung der eigenen Fähigkeiten und in verantwortlicher Gesinnung das Wohl des Ganzen zu suchen. Dann wird die gerechte Ordnung und mit ihr Freiheit und Würde des Menschen gesichert sein.

Daß alle, die durch dieses neue Haus gehen werden, hierzu Anregung und Kraft mitnehmen in ihren künftigen Wirkungskreis — das ist mein Wunsch in dieser Stunde.

*Grußworte des Vorsitzenden der Innenministerkonferenz,
Minister des Innern des Landes Schleswig-Holstein, Dr. Helmut Lemke*

Namens der Innenminister der deutschen Bundesländer überbringe ich der Hochschule für Verwaltungswissenschaften und dem Land Rheinland-Pfalz zur feierlichen Einweihung Ihres Neubaus unsere guten Wünsche, die in unserer engen Verbindung mit dieser Hochschule begründet sind.

Mit dem heutigen Tag beginnt für die Hochschule ein neuer wichtiger Abschnitt in ihrer Arbeit, ist doch die Übernahme dieses offenbar wohl gelungenen Werkes für sie Verpflichtung und Ansporn zugleich. — Verpflichtung, sich konsequent und zielbewußt auf dem bisherigen Weg fortzuentwickeln, und Ansporn, durch ständige Verbesserungen auf allen Gebieten, sei es in der perso-

nellen Besetzung, im Unterrichtsplan und in den Arbeitsmethoden, die größtmöglichen Erfolge in der Weiterbildung unserer am öffentlichen Dienst interessierten Referendare zu erzielen und dabei der öffentlichen Verwaltung, deren Aufgabe ja die Verwirklichung des Staatszieles ist, in der Fortentwicklung und Auslese ihres qualifizierten Nachwuchses zu helfen.

Die besondere Situation der Juristenausbildung und die Gesamtlage der Verwaltungswissenschaft machen je länger desto mehr die Verstärkung der Arbeit der Hochschule für Verwaltungswissenschaften vordringlich:

Angesichts der gegenwärtigen Einheitlichkeit und Eingleisigkeit der Juristenausbildung, zu der ich mich im Prinzip bekennen möchte, wenn öffentliches Recht und Verwaltungslehre den richtigen Raum in der Ausbildung einnehmen, müssen Wege gesucht und gefunden werden, den berechtigten Anliegen der Verwaltung Rechnung zu tragen.

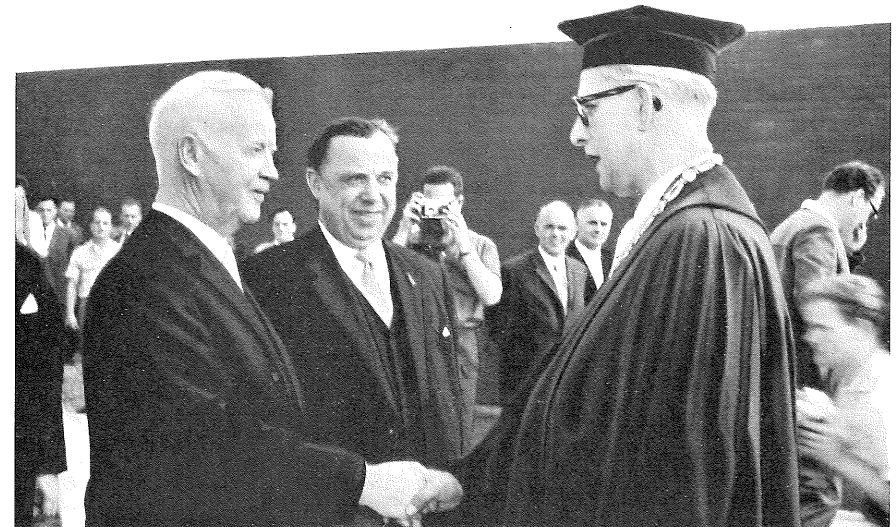
Wir Innenminister haben bei der Diskussion der Studienreform bereits anlässlich der Innenminister-Konferenz im September 1957 in Homburg/Saar einmütig der Ansicht Ausdruck gegeben, daß in der Juristenausbildung der Lehrstoff des öffentlichen und privaten Rechts in Zukunft als durchaus gleichrangig angesehen werden müßte. Wir haben daher beschlossen, darauf hinzuwirken, daß dabei auch unter Heranziehung bewährter Praktiker die Unterweisung im Staats- und Verwaltungsrecht sowie in den nationalökonomischen Disziplinen mehr als bisher betont werden müßte.

Dieser grundsätzliche Gedanke gilt ebenso sehr für das Studium selbst wie für die Juristenprüfungen und für die weitere Fortbildung der Referendare.

Auch wir Innenminister halten mit der Justiz und den Vertretern der Zivilrechtswissenschaft zunächst im Studium eine sehr eingehende Unterweisung in den besonders instruktiven Problemen des Zivilrechts für notwendig und fruchtbar.

Die Bedürfnisse des modernen Sozialstaates, der in zunehmendem Maße vom öffentlichen Recht her geprägt wird, machen es jedoch erforderlich, daß neben der zivilrechtlichen Ausbildung auch eine ausreichende Unterweisung in den staats- und verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen sowie den verwandten Materien des öffentlichen Rechts erfolgt.

Die rechts- und sozialstaatlichen Komponenten unserer verfassungsmäßigen Ordnung bringen es mit sich, daß die Beschwerden des Bürgers heute in einem früher ungekannten Ausmaß in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ausgetragen werden. Darüber hinaus aber erfolgen Daseinsvorsorge und vorausschauende Planung des Staates und der weiteren Organe der öffentlichen Hand weitgehend in Räumen, die zwar stark von dem Grundgedanken modernen Rechts geprägt scheinen, in Wirklichkeit sich aber sehr stark außerhalb der eigentlichen Rechtssphäre vollziehen, wie z. B. der Bau von Schulen, Krankenhäusern, Straßen, Sportplätzen, Versorgungsbetrieben, Museen, Wohnungsbau- und Wirtschaftsförderung.



Bundspräsident Dr. Lübke und Ministerpräsident Dr. Altmeier werden vom Rektor der Hochschule begrüßt.



*Abendempfang der Hochschule auf Schloßhotel Ludwigshöhe bei Edenkoben.
Bundspräsident Dr. Lübke und Ministerpräsident Dr. Altmeier im Gespräch mit dem Vorsitzenden der Innenministerkonferenz, Minister Dr. Lemke, dazwischen der Chef der Staatskanzlei Mainz, Ministerialdirektor Duppré.*

Diese Vorgänge sind der in der modernen Ausbildung stark vernachlässigten Verwaltungslehre, sehr viel weniger aber der Rechtslehre oder der Verwaltungsrechtslehre zugänglich.

Ihre Kenntnis und die Beherrschung durch eine hervorragende Auslese geeigneter Kräfte ist für die Masse der Bürger und für die Gestaltung der Zukunft m. E. von ausschlaggebender Bedeutung.

Der moderne Jurist, der in seiner Ausrichtung für die Verwaltung geprägt wird, muß sich im Rahmen der Rechtsordnung, vor allem des öffentlichen Rechts, so bewegen können, daß er die großen Zusammenhänge zum Wohle der Allgemeinheit ausreichend beherrscht und übersieht. Er darf nicht in weltfremden Spezialistentum stecken bleiben, sondern muß seinen Blick über die Schranken der Gerichte hinaus rechtzeitig weiten für die Gestaltungsaufgaben, die die Öffentlichkeit in seinem späteren Wirken von ihm verlangt.

Wir Innenminister müssen daher aus der täglichen Kenntnis der wachsenden Bedürfnisse des öffentlichen Lebens verstärkt Wert darauf legen, daß unseren im Jahre 1957 von Homburg aus angemeldeten Forderungen auf Gleichwertigkeit der Ausbildung im Staats- und Verwaltungsrecht sowie in den Grunddisziplinen der Nationalökonomie nicht nur im Studium, sondern auch bei den juristischen Prüfungen und in der Fortbildung der Referendare hinreichend Rechnung getragen wird.

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer kann zu ihrem Teil wesentlich dazu beitragen, daß im zweiten Gang der Juristenausbildung, nämlich während der Referendarzeit, in Zukunft Schwerpunkte gebildet und rechtzeitig Akzente gesetzt werden können, die die Blickrichtung und die Entwicklung unserer jungen Juristengeneration nachhaltig beeinflussen können.

Dazu gehört Liebe zur Sache, Vorstellungskraft, Mut, tiefe Kenntnis der Probleme wie der Wirklichkeit und die ständige Berührung mit der Praxis, die vor allem auch durch den Verwaltungsrat dieser Hochschule gewährleistet werden soll.

Es gilt den nachwachsenden Kräften nicht nur das notwendige Wissen über die staats- und verwaltungsrechtlichen Probleme und Zusammenhänge zu vermitteln, sondern darüber hinaus sie rechtzeitig mit der völligen Andersartigkeit der dynamischen Verwaltung z. B. gegenüber der Tätigkeit im Justizdienst und der Rechtsanwaltschaft vertraut zu machen.

Volkswirtschaft, Finanzwirtschaft, Soziologie, Geschichte und Sprachen sind neben den Grunddisziplinen von Staats- und Verwaltungswissenschaft im weitesten Sinne heute das unerläßliche Werkzeug für die großen Aufgaben der für uns existentiell notwendigen europäischen Zusammenarbeit.

In diesem Zusammenhang fällt der Hochschule für Verwaltungswissenschaften mehr denn je eine bedeutende und befruchtende Aufgabe zu.

Lassen sie mich abschließend noch einen Gedanken aussprechen, der mich im Hinblick auf den Nachwuchs für den öffentlichen Dienst seit langem bewegt.

Eine erhebliche Zahl von jungen Juristen ist bereits durch diese Hochschule gegangen. Weitere werden folgen. Eine große Verantwortung obliegt Ihnen, Magnifizienz und meine Herren Professoren, denen diese jungen Menschen anvertraut werden. Vermitteln Sie ihnen nicht nur das notwendige wissenschaftliche Rüstzeug, sondern tragen Sie auch dazu bei, daß unsere jungen Kollegen ein richtiges Verhältnis zu unserer von politischen Parteien getragenen Demokratie finden, zu der es nach meiner Überzeugung keine freiheitliche Alternative gibt.

Sie wissen, Magnifizienz und meine Herren Professoren, daß die Innenminister manchmal mehr als Sie selbst bereit sind, Ihnen auf neuen Wegen zu folgen und gesunde Impulse mit Aufgeschlossenheit und Interesse zu unterstützen.

Nützen Sie die Gunst des Augenblicks und fügen Sie diesem stolzen Bau eine innere Ordnung und wissenschaftliche Werte bei, die von der Geschichte unseres Staatswesens bestehen können.

In diesem Sinne wünsche ich Ihrer weiteren Arbeit einen vollen Erfolg.

*Grußworte des Staatssekretärs Rosenthal-Pelldram,
Hessisches Ministerium der Justiz, für die Justizministerkonferenz*

Dem Rektor und dem Senat der Hochschule habe ich im Auftrage der Justizministerkonferenz die Grüße der Landesjustizminister zu überbringen. Diese Ehre verdanke ich dem Umstand, daß dem Lande Hessen zur Zeit der Vorsitz der Konferenz übertragen ist. So darf ich meine besonderen Grußworte mit den besonderen Grüßen und Wünschen des Hessischen Ministerpräsidenten Dr. Zinn in seiner Eigenschaft als Justizminister des Landes Hessen verbinden. Herr Ministerpräsident Dr. Zinn hat mich gebeten, bei dieser Gelegenheit sein starkes persönliches Interesse an der Entwicklung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften zum Ausdruck zu bringen, die heute so eine bedeutungsvolle Förderung erfährt. Er hat als hessischer Justizminister die Verbindung des Landes zur Hochschule zweimal gesucht und gefunden — jeweils aus besonder Überlegung, die unmittelbaren Bezug hat zu den Problemen des öffentlichen Dienstes, der Reform der Juristenausbildung und der Neugestaltung unseres deutschen Hochschulwesens.

1945 legte der Zusammenbruch Deutschlands jedem verantwortlich wirkenden Politiker die Pflicht auf, über Reformen nachzudenken. Und Reform im echten Sinne bedeutet Neuschöpfung. Nicht zum ersten Male konnte sie in der Gründung einer neuen Hochschule Ausdruck finden. Den Sinngehalt der Errichtung der Hochschule in Speyer sah Ministerpräsident Dr. Zinn einmal in der von dem überkommenen Laufbahnsystem abweichenden Öffnung eines neuen Weges aus dem gehobenen Dienst in den höheren Justizdienst, zum anderen

in dem Versuch, die Ausbildung unseres juristischen Nachwuchses auf eine breite Bildungsgrundlage zu stellen: unser Staatswesen braucht notwendiger denn je den nicht nur für seine Berufsaufgaben wissenschaftlich vorgebildeten, sondern den kulturell gebildeten Diener am Staat.

Die hessische Justizverwaltung hat sich dann von der Hochschule in Speyer wieder getrennt. Über die Neugestaltung des öffentlichen Dienstes im Wege einer Änderung des Laufbahnsystems ließ sich unter den Ländern keine Einigung erzielen; die Hochschule für Verwaltungswissenschaften beschränkte den Kreis ihrer Hörer auf die Gerichtsreferendare. Der Bildungsgedanke ließ sich aber durch die Einrichtung der hessischen Hochschulwochen fördern. Als fordernder Antrieb mit hohem Anspruch blieb er weiterhin wirksam und hat dann zur erneuten Verbindung der hessischen Justiz mit der Hochschule Speyer beigetragen, als die Frage nach einer besseren Ausbildung des juristischen Nachwuchses immer dringender wurde — eine Frage, die in absehbarer Zeit eine abschließende Antwort verlangt.

Hier deckt sich nun das so persönlich bekundete Interesse des hessischen Justizministers mit dem Interesse aller Landesjustizminister, für die ich heute sprechen darf.

Geschichtliche Erfahrung zeigt, daß der allein auf sein Spezialwissen konzentrierte, sich auf sein Berufsinteresse beschränkende Fachmann jedem Regime — gleichviel ob es sich von ethischen oder unethischen Beweggründen leiten läßt — dienen kann, ohne daß dadurch sein ihm genügendes Spezialistentum ernstlich berührt wird. Eine ohne hinreichende Berücksichtigung der kulturellen Wertmaßstäbe durchgeführte Arbeitsteilung im intellektuellen Bereich gibt dem an verantwortlicher Stelle tätigen, hochqualifizierten Fachbeamten die Möglichkeit erfolgreichen Wirkens, auch ohne daß sein Leben und sein Einfluß der Kulturhöhe der Zeit entspricht. Nimmt er aber an den Vorstellungen seiner Zeit keinen lebendigen und Werte schaffenden Anteil, dann steht er an den Kreuzwegen des Lebens ohne Kompaß. Er wird dann den Weg der vielen anderen einschlagen und mitlaufen — ungeachtet der Lehre, daß auch dem Mitläufer Verantwortung zugemessen ist. Als ein in gewollter Selbstbeschränkung sich der mittragenden Verantwortung für den Zusammenhang des Ganzen entziehender Fachmann wird er nur ein fragmentarisches Leben führen — unbefriedigt für ihn selbst und für sein Volk, auch unredlich, insofern der Anspruch, als ganzer Mensch in seiner Zeit zu wirken, sich als Selbstbetrug erweist, wenn eine eigenständige Antwort auf die wesentlichen Fragen des tätigen Lebens nicht mehr gefunden wird.

Dies ist im Grunde auch das Generalthema aller Gespräche über eine Hochschulreform. Wir kennen das größte Hindernis für alle bisherigen Lösungsversuche des Hochschulproblems: die begrenzte Lernfähigkeit des einzelnen gegenüber einem ins Ungemessene wachsenden Wissensstoff bei zunehmender Kompliziertheit der vom Menschen in Betracht zu ziehenden Gesamtumstände.

Hier nun, so scheint es den Justizministern, bietet eine Hochschule für junge, noch in der Ausbildung stehende Beamte bei fachlich begrenztem Lehrauftrag die Möglichkeit, für eine als notwendig empfundene Erweiterung der für einen Lebensberuf gedachten wissenschaftlichen Basis zu sorgen, die in der Arbeit der Studenten vielfach nicht gefunden wird. Vertiefung der Kenntnisse auf dem wichtigen Teilgebiet des Verwaltungsrechts, aber gleichzeitig Sicht und Verbindung zu den Lebenstatbeständen, die der Geschichtswissenschaft, der Soziologie, der Sozialpsychologie, der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre zu wissenschaftlicher Klärung anvertraut sind. Gerade am Beispiel des Verwaltungsrechts kann gut gezeigt werden, daß das Recht Teil und Perspektive ist im ständig bewegten historischen Prozeß menschlichen Geschehens, daß es kein Eigendasein führt, sondern daß es der Struktur und der Funktion des sozialen Lebens angepaßt sein muß, daß es aber auch einen rein zu erhaltenden Höchstwert repräsentiert im philosophisch entworfenen und dem politischen Experiment unterworfenen Plan staatlichen Zusammenlebens.

Kenntnis und Gebrauch der Wissenschaft in kultureller Verantwortung bei Ausübung des erwählten Berufes: das etwa soll den im Vorbereitungsdienst stehenden Referendaren hier von Dozenten nahegebracht werden, die sich gerade zu solcher Lehrtätigkeit berufen fühlen, Staatslehre und Verfassungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht wird hier gelehrt, Verwaltungspolitik in Verbindung mit wirtschaftswissenschaftlichen, soziologischen und geschichtlichen Vorlesungen. Das erfordert eine hochkonzentrierte Synthese unter Gesichtspunkten, die im Hinblick auf die Lebensform der juristischen Berufe in einem freiheitlichen Rechtsstaat gefunden werden müssen. Das setzt eine sehr konkrete Vorstellung voraus von dem, was ein Richter und ein Verwaltungsbeamter, ein Rechtsberater in den verfassungs- und wirtschaftspolitischen Fragen der Nation für unsere staatliche Zukunft bedeuten soll. Unseren juristischen Nachwuchs für einen freiheitlichen Rechtsstaat engagieren: daß heißt, ihn von der Notwendigkeit überzeugen, daß der höchste erreichbare Grad rechtlich fehlerlosen Handelns auch ohne Inanspruchnahme gerichtlicher Instanzen erreicht werden muß, gestützt auf ein Rechtsgefühl, daß sich auf alle Kreise unseres Volkes auswirkt und ihm die Möglichkeit gibt, mit gutem Gewissen seinen weiteren geschichtlichen Weg zu gehen.

Solches Rechtsgefühl ist kein zwangsläufiges Resultat rechtswissenschaftlicher Studien. Es entspricht dem Willen zum Recht im Zusammenhang mit der Arbeit an den großen Phänomenen der Gemeinschaft. Es setzt den Glauben voraus an das Recht als einen Höchstwert unserer europäischen Kultur.

Die so oft geäußerte Sorge, die europäischen Universitäten könnten zu Fachschulen absinken, ist unbegründet, wenn sie dem Grundsatz treu bleiben, daß Wissen nicht vom Gewissen getrennt werden darf. Der akademisch gebildete Jurist hat nicht nur gute Rechtskenntnisse, sondern auch ein unbeirrbares rechtliches Gewissen zu erarbeiten. Zur scientia, zum Wissen, muß die conscientia

hinzutreten, das Mitwissen um den hohen Anspruch der Rechtsidee. Auf der Kuppel des alten Reichsgerichtes war sie in der krönenden Figur symbolisiert: in der erhobenen Hand loderte die Fackel der Wahrheit.

Die Fackel der Wahrheit weiterzureichen an unsere jungen Kollegen im juristischen Beruf ist eine der hohen Aufgaben der Lehrer dieser Hochschule. Wir glauben, daß dieser Aufgabe der Ausbildungsstand der Hörer in besonderem Maße entgegenkommt. Referendare wissen es schon besser als Studenten, daß man letztlich nicht studiert, um etwas zu lernen, sondern um etwas zu werden. Der Dozent spricht hier nicht zu den Hörern, die sich den Wechsel der Fakultät vorbehalten, sondern zu geprüften Akademikern, die sich zum Leben als Jurist entschlossen haben und sich schon ganz bestimmte Vorstellungen von dem Berufsfach bilden, in dem sie tätig werden wollen. Sie leben bewußt auf das hin, was sie sein möchten. Sie leben aus dem Grundgefühl des Hineinwachsens in eine soziale Verantwortlichkeit. Sie entwerfen einen Lebensplan und schreiben an den ersten Seiten ihrer beruflichen Biographie, diktiert von dem Wunsch nach Selbstverwirklichung.

Kein Lebensabschnitt, scheint mir, ist geeigneter als dieser, in solchen Wunsch die ideelle Grundlage des erwählten Berufs einzufügen. Denn in dem an sich unbefriedigenden Stadium unselbständiger Berufstätigkeit gibt es nur eine dem eigenen Anspruch dieses Lebensalters genügende Ehre: für die Zukunft etwas versprechen zu dürfen. Und mit der Anerkennung „Er verspricht, ein guter Jurist zu werden“ nimmt der Referendar ein von jeder egoistischen Überlegung freies Element in seine beruflichen Vorstellungen mit: Hoffnungen und Erwartungen, welche die ältere Generation in sein zukünftiges Wirken im Rechtsleben unseres Volkes setzt.

In den Plänen für eine Reform der Juristenausbildung spielt der Gedanke eines engeren Ineinandergreifens der praktischen Ausbildung und des Hochschulstudiums als bisher, also der Wunsch nach engerer Zusammenarbeit der Rechtsgelehrten und der praktischen Juristen eine entscheidende Rolle. Unter diesem Gesichtspunkt verfolgen die Justizminister die Arbeit der Hochschule für Verwaltungswissenschaften mit besonderem Interesse. Der Lebenswert rechtsphilosophischer Besinnung und rechtshistorischer Überlegung ist uns praktischen Juristen in kritischen Zeiten deutlicher zum Bewußtsein gebracht worden als einer früheren Generation, die diesen Lehrfächern keine große praktische Bedeutung beimaß. Für den Rechtslehrer hat sich andererseits gezeigt, daß der Nurjurist bei einer Verwilderung unseres politischen Lebens, die von der Rechtslehre nicht in Betracht gezogen worden war, versagen mußte. So müssen es die Justizminister begrüßen, daß die Dozenten dieser Hochschule in Lehre und Forschung den unmittelbaren Bezug zu den Bedürfnissen der Praxis wahren und sich in engster Zusammenarbeit mit leitenden Verwaltungsbeamten um die internationale Rechtsverständigung erfolgreich bemühen. Wissenschaft und Recht sind die Wertbezirke unserer Kultur, in denen Deutschland über seine staatlichen Gren-

zen hinaus Boden gewinnen kann. Wenn wir unserer jungen Generation etwas wünschen können, so dies, daß sie hier ein Feld für moralische Eroberungen sucht. Der Hochschule möchte ich wünschen, daß es ihr gelinge, solchen Ehrgeiz den Berufsgedanken ihrer Hörer einzufügen. Es sollte ihr gelingen, wenn sie das bewahrt, was ich als Mitglied des Verwaltungsrates an ihren Dozenten schätzen lernte — ihre schöne Menschlichkeit in ihrem Streben nach Wahrheit, in ihrer Arbeit für Wissenschaft und Recht.

*Schlußworte des Rektors der Hochschule,
Magnifizenz Professor Dr. Reinhard Schaefer*

Zum Beschluß dieser Feier kommt dem Rektor die ehrenvolle und mit Freude erfüllte Pflicht zu, Ihnen allen unseren Dank, den Dank der Hochschule abzustatten.

Nunmehr 13 Jahre besteht diese Institution — nach gewöhnlichem Maß eine kurze Spanne Zeit, aber geschichtlich eine Epoche großer Wandlungen, die unsere Generation zu durchleben hatte. Die Jahre seit dem Ende des 2. Weltkrieges zählen darum länger als ruhige Zeiten, und dies gilt auch für die Entwicklung der Hochschule Speyer. Zudem reichen die Wurzeln ihrer Entstehung tiefer zurück in die Vergangenheit, als es das Datum ihrer Errichtung anzeigt.

Als 1947 die Staatliche Akademie für Verwaltungswissenschaften Speyer entstand, kam der Anstoß zu ihrer Begründung von außen. Zugleich aber wurde mit dieser Einrichtung — den meisten damals wohl kaum bewußt, aber darum mit nicht geringerem historischen Gewicht eine alte, auch auf deutschem Boden gewachsene Tradition wieder aufgenommen. Die Aufgabe, die sich der neuen Akademie stellte, war die Ausbildung einer für den modernen demokratischen Staat nach dessen gegenwärtigen Erfordernissen sachlich wie persönlich qualifizierten Beamtenschaft, so wie einmal bis an die Schwelle des 19. Jahrhunderts viele unserer alten Universitäten nach den Verhältnissen damaliger Zeit in erster Linie dem Zweck gewidmet waren, Landeskinder für den öffentlichen Dienst ihres Staates heranzubilden. Das 19. Jahrhundert hat mit der humanistischen Devise der *universitas litterarum* jenen früheren schlichter gedachten Zweck nur scheinbar überdeckt. Heute tritt im akademischen Bereich dieser Zweck, jetzt modern zu verstehen, wieder deutlich hervor. Mag nun zwar das umfassende Gebilde der modernen Gesellschaft den Primat beanspruchen, so wird andererseits immer klarer sichtbar, daß in diesem Ganzen die Existenz und Tätigkeit des Staates der stabilisierende Faktor ist. Zugleich aber wird offenbar, daß die Staats-tätigkeit heute ohne wissenschaftliche Orientierung ihrer Aufgabe nicht mehr gewachsen ist. Auf diese Aufgabe ist demnach ihre Wirksamkeit unserer Institution als Hochschule konsequent bezogen.

Die Staatliche Akademie Speyer und die 1950 aus ihr hervorgegangene Hochschule für Verwaltungswissenschaften hat in begrenztem Rahmen begonnen, und wir bekennen uns hierzu, indem wir hoffen, daß ihr auch zukünftig alle Massenhaftigkeit fernbleibe. Die institutionelle Organisation dieser Hochschule beruhte auf dem Entschluß des Landesgesetzgebers. Sie baute sich dann aber in einem Wachstumsvorgang aus, mit dem die Hochschule Schritt für Schritt in die föderale Gesamtstruktur der Bundesrepublik eingeführt wurde. Föderalismus stellt sich für uns hiernach als eine *Maxime* dar, die uns auch in der Erfahrung unseres eigenen Werdens verbindlich geworden ist. Wie diese Hochschule bestrebt ist, den besonderen Verhältnissen jedes der beteiligten Länder Rechnung zu tragen, so können wir andererseits mit Dankbarkeit verzeichnen, daß alle Länder, durch ihre Vertreter repräsentiert in unserem Verwaltungsrat, gemeinsam die Jahre hindurch von Stufe zu Stufe unseren Fortschritt — übrigens unter voller Beachtung der ungeteilten Selbstverwaltung der Hochschule — gefördert haben. Ebenso aber hat der Bund, mochte auch sein Interesse an den Ausbildungszwecken der Hochschule nur mittelbar erscheinen, sogleich der Hochschule Speyer seine tätige Förderung zugewandt und diese in Übereinstimmung mit den Ländern wiederholt gesteigert. Allein diese gemeinsame Bereitschaft von Bund und Ländern war es dann auch, die den einstimmigen Beschluß des Verwaltungsrats ermöglichte, der Hochschule in Speyer mit diesem Bau eine neue Heimstätte zu geben — ein Beschluß, in dessen Ausführung dann das Land Rheinland-Pfalz durch die Erstellung des Neubaus eine einmalige Vorleistung auf sich genommen hat, mit der es stellvertretend für die Gesamtheit vorangegangen ist. Hierfür gebührt dem Land Rheinland-Pfalz unser ehrerbietiger Dank. Auch wir persönlich dürfen Ihnen, Herr Ministerpräsident, und der Landesregierung und Ihnen, meine Herren Abgeordneten, dafür danken, daß Sie unserem beruflichen Wirken diese neue Stätte bewilligt haben.

Der Bau, wie er auf Grund Ihres Entschlusses geschaffen werden konnte und nun steht, bezeugt eine Gesinnung, die sich mit den Zwecken unserer Hochschule in großer Harmonie befindet. Was wir als Rahmen uns wünschen mochten, ohne es schon zu sehen, hat durch die schöpferische Kraft des Architekten Gestalt erhalten. Nicht Größe, aber Großzügigkeit, allenthalben die Offenheit nach außen, aber zugleich ruhige Gänge im Innern, Nähe der Natur und weiter Blick nach oben sind Merkmale des Baues, die von allen, denen er zugeordnet ist, bejaht werden können. Für die, die hier nun wohnen sollen, ist ohne Luxus, aber mit sorgfältigem Bedacht auf Qualität und Dauerhaftigkeit gesorgt. Daß dies Werk so ungewöhnlich gelungen ist, verdanken wir einer wahren Gemeinschaft von Architekt und Bauleiter, die uns mit Bewunderung erfüllt. Sie beide haben durchaus verstanden, welcher Geist in diesen Räumen zu Hause sein soll.

Die Ausbildung, die sich in solchem Geiste hier vollziehen soll, richtet sich auf die Realität des heutigen Staates und der öffentlichen Verbände. Ist sie deshalb in einem minderen Sinne bloß pragmatisch? Unzweifelhaft ist diese Frage heute

zu verneinen. Gewiß besteht zwischen dieser Hochschule und insbesondere den Universitäten eine deutliche Verschiedenheit ihres inneren Gesetzes. Nicht weniger aber wird derjenige, der die geistige Orientierung hier und dort im Grunde überdenkt, eine beiderseitige Nachbarschaft festzustellen haben, und besonders auch deshalb sind wir Ihnen, verehrte Magnifizenzen, dafür verpflichtet, daß sie dieser freundschaftlichen Beziehung durch Ihre Anwesenheit Ausdruck verleihen. In der Tat sollte sich diese Nachbarschaft organisatorisch wie sachlich aus den gegebenen Bedingungen bei richtiger Erwägung deutlich delimitieren lassen. Die Hochschule Speyer dient ausschließlich, von den Universitäten her gesehen, der Fortbildung von Absolventen eines Universitätsstudiums mit abgelegtem akademischen Schlußexamen. Sie setzt also bei ihren Hörern die Ausbildung im Bereich der Universitäten und nach den Prinzipien von deren wissenschaftlicher Arbeit voraus. Von hier, von uns her gesehen, charakterisiert sich der Gang der Wissenschaft an den Universitäten als der dauernde Prozeß der Fortentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den Bahnen und in der Tradition der vorhandenen Disziplinen mit dem in diesen Disziplinen entwickelten geistigen Werkzeug in gemeinsamer Arbeit von Lehrenden und Lernenden. Im Unterschied hierzu folgt die — in gleicher Weise gemeinsame — Arbeit von Lehrern und Schülern in unserer Hochschule einer anderen Orientierung. Ihr eindeutiger Richtpunkt ist der Staat im ganzen Umfange seiner Existenz, also eine der großen Realitäten des menschlichen Daseins. Ihn zu verstehen konnte früheren Zeiten weithin als Sache der Intuition erscheinen. Heute ist ein Zeitalter angebrochen, in dem schon das Verstehen die wissenschaftliche Durchdringung voraussetzt, und zwar im Rahmen einer Wissenschaft, die aus dem ständigen Bezug eben auf jene große Realität ihr Objekt wie die ihm angemessenen Methoden — und zwar die letzteren über traditionelle disziplinäre Grenzen hinweg — gewinnt. Um so mehr aber gilt die Notwendigkeit, in solcher Weise zu denken und sich zu bilden, für jeden, der den modernen Staat nicht nur verstehen, sondern in ihm als Teil und Mitträger *ex professo* tätig sein will. Jene Notwendigkeit ergibt sich aus der hochgradigen Vielfalt, aus den großen Dimensionen und aus der immensen Kompliziertheit des staatlichen wie überhaupt des sozialen Lebens. Wissenschaftlichkeit wird demnach auf dem Felde, das diese Hochschule zu bestellen hat, unmittelbar von der Natur der Sache selbst gefordert und erzwungen.

Mit dieser Wesensbestimmung, zu der unser Gegenstand uns führt, steht die Hochschule Speyer offenbar in einer allgemeinen, im Hochschulwesen international hervortretenden Entwicklung, die sich in der seit etwa zwei Jahrzehnten häufigeren Gründung besonderer Zentren für nachuniversitäre Ausbildung kundgibt. Es ist hierbei bemerkenswert, daß solche Gründungen gleichermaßen in Ländern verschiedenster politisch-sozialer Struktur und sehr unterschiedlichen Entwicklungsstandes erfolgen. Der Vorgang kann also kaum auf Besonderheiten dieser Art zurückgeführt werden. Vielmehr scheint sich ein generelles Erfordernis nach-

universitärer Weiterbildung geltend zu machen, dem die neuen Hochschulen entsprechen sollen. Daß diese Tendenz im Laufe der Zeit wesentliche Rückwirkungen auf das universitäre Wissenschaftsbild zeitigen wird, läßt sich schon heute erkennen.

Die Besonderheit unserer Aufgabe hat es mit sich gebracht, daß der akademische Unterricht an dieser Hochschule eigene Formen entwickelte. Bereits im Laufe der letzten Jahre legten hier die gemachten Erfahrungen es nahe, dem Typ der im überkommenen Sinne systematischen Vorlesung jedenfalls nicht mehr die wichtigste Rolle unter den Lehrveranstaltungen zuzuerkennen. Stattdessen waren wir bestrebt, die gemeinsame Erarbeitung von Ergebnissen in der kleinen Gruppe zum Zentrum der hiesigen Ausbildung zu machen. Hierfür wurde zunehmend die Form der Arbeitsgemeinschaften entwickelt, in der die gemeinsame Leistung einer begrenzten Zahl von Teilnehmern möglich ist. Nur äußerlich läßt sich der Stil dieser Arbeitsgemeinschaften als Anwendung der Fallmethode (wie wir sie besonders aus dem angelsächsischen Bereich kennen) kennzeichnen. Denn es kommt hier keineswegs darauf an, daß jeweils Einzelfälle zur Behandlung stehen. Vielmehr ist wichtig, daß der konkrete Sachverhalt selber, der behandelt wird, uns lehrt, welche jeweils verschiedenen Methoden der Erkenntnis wir anzuwenden haben, um ihn zulänglich zu erfassen. So gewinnt für die hiesige Arbeit die möglichst genaue Tatbestandsaufnahme der Realität unseres staatlichen und gesellschaftlichen Lebens immer größere Bedeutung. Ohne diese ist heute die Entwicklung sicherer gedanklicher Folgerungen und genügend begründeter praktischer Entscheidungen nicht mehr möglich. Wir hoffen deshalb auch besonders, daß in der Zukunft die Erforschung der wirklichen Tatbestände unseres staatlichen Lebens, die im Unterschied zur früheren Einzelarbeit des Gelehrten eine arbeitstechnisch notwendigerweise aufwendige und auch erhebliche Kosten verursachende Gemeinschaftsleistung voraussetzt, an unserer Hochschule immer mehr Raum gewinnen kann.

Bei alledem darf nicht übersehen werden, daß alles Fußen auf der Realität dem kritischen Urteil noch keine letzte Sicherheit verleiht, sondern auf platten Positivismus hinauslaufen kann, wenn sich damit nicht der Bezug auf normative Werte oder — einfacher gesagt — auf deutliche und gültige Leitbilder verbindet. Erst von hier erhält auch unsere wissenschaftliche Arbeit wie überhaupt die hiesige Ausbildung ihre volle Rechtfertigung — und wir sind Ihnen, Herr Bundespräsident, deshalb zu bleibendem Dank verpflichtet, daß Sie als der höchste Repräsentant unseres Staatswesens uns gerade diese ethische Fundierung nahegebracht haben. Wir wollen die Notwendigkeit, Realität und Leitbild wissenschaftlich wie praktisch stets zusammen zu sehen, in unserer weiteren Arbeit vor Augen behalten. Unsere früheren Hörer haben es, wie wir glauben, jeweils schon empfunden, daß uns daran lag, den einzelnen durch die Klärung seines Wissens, zumindest ebenso aber durch die Bildung seiner Persönlichkeit, den gültigen Maßstab für die Entscheidungen finden zu lassen, vor die er auf seinem späteren

Berufswege gestellt ist. In diesem Sinne wollen wir alle unsere Arbeit auffassen. In dieser Gesinnung, so hoffen wir, werden in den neuen Räumen unsere Hörer mit uns lernen und sich bilden. Möge dann auf dem neuen Hause der Segen liegen, der die Voraussetzung für alles Gelingen ist.

* * *

Für den Abend des Einweihungstages hatten Rektor und Senat der Hochschule zu einem Empfang eingeladen, der in der Festhalle des Schloßhotels Ludwigshöhe bei Edenkoben stattfand.

III. DIE LEHRTAGUNG DER „EHEMALIGEN“

Um das neue Hochschulgebäude sogleich seinem Zweck als Forschungszentrum der Verwaltungswissenschaften zuzuführen, wurden die Einweihungsfeierlichkeiten von einer Lehrtagung umrahmt, die unter dem Thema „Staatswissenschaftliche Probleme der Gegenwart“ stand. In ihrem Rahmen sprach Prorektor Professor Dr. Christian-Friedrich Menger über „Entwicklungstendenzen des deutschen Verwaltungsrechts seit 1949“, Professor Dr. Arnold Gehlen befaßte sich mit den „Fortschritten und Zielsetzungen der Soziologie seit 1945“, Professor Dr. Dr. Erich Becker behandelte „Die Bedeutung der formalen und materialen Grundlagen der Verfassung für die Verwaltung“ und der Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Ministerialdirektor Fritz Duppré, untersuchte das Verhältnis „Staat und Beamter“.

An der Tagung nahmen hundert ehemalige Hörer der Hochschule und die Mitglieder des Lehrkörpers teil. Der Einladung der „Ehemaligen“ war eine Anfrage bei allen früheren Hörern der Hochschule vorangegangen, ob sie an einer solchen Lehrtagung interessiert seien. Das Ergebnis der Umfrage zeigte, wie gerne sich die meisten ehemaligen Hörer an ihre „Speyerer Zeit“ zurückerinnern, denn es gingen nicht weniger als 1100 Zusagen ein. Da im neuen Wohngebäude der Hochschule — das zum Teil für die Gäste der Einweihungsfeierlichkeiten freigehalten werden mußte — nur noch hundert Personen untergebracht werden konnten, sah sich die Hochschule vor die Notwendigkeit gestellt, dem Bund und jedem Land eine gewisse Zahl von Plätzen zur Verfügung zu stellen und sie zugleich zu bitten, die Teilnehmer selbst auszuwählen.

Die Lehrtagung begann am Vorabend des Einweihungstages mit einem Referat des Prorektors Professor Dr. Menger über die „*Entwicklungstendenzen des deutschen Verwaltungsrechts seit 1949*“. Am Anfang seiner Ausführungen stellte der Referent klar, daß er nur echte Entwicklungen aufzeigen wolle, so daß die reinen „Aufräumarbeiten“, um die es sich bei der Beseitigung des typischen NS-Rechts und der unmittelbaren Folgen des Zusammenbruchs für die Verwaltungsorganisation handle, auszuklammern seien. Das gleiche gelte für die Kriegsfolgengesetzgebung, soweit sich in ihr nicht Entwicklungen von allgemeiner Bedeutung abzeichneten. Auch im übrigen könne das umfassende Thema nur an ausgewählten Beispielen behandelt werden.

Der weiteren Erörterung seines Themas legte Professor Menger im Anschluß an die Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes folgende Fragestellung zugrunde: Inwieweit wurde das neue deutsche Verwaltungsrecht in demokratischer, sozialstaatlicher und rechtsstaatlicher Richtung umgeformt?

Zum demokratischen Prinzip führte der Referent aus, daß es stärker als das sozialstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip fast ausschließlich dem Verfassungsrecht zugehöre und auf das allgemeine Verwaltungsrecht nur unmittelbar einwirke. Als eine solche mittelbare Einwirkung sei die Kommunalisierung früher staatlicher Verwaltungszweige, vornehmlich der Polizei, anzusehen. Gleiches gelte für die Ersetzung beziehungsweise Ergänzung der monokratischen Staatsverwaltung durch kollegiale Verwaltungsorgane (sogenannte Ausschußverwaltung). Wenn die nach dem Zusammenbruch in der britischen Zone eingesetzten Polizeiausschüsse in der Zwischenzeit beseitigt worden seien, so deute dies ein Problem an, daß nämlich eine Demokratisierung der Verwaltungsorgane bis hin zur untersten Stufe dem Gedanken der parlamentarischen Ministerverantwortung widerstreite. Andere Ausschüsse dienten weniger dem demokratischen als dem rechtsstaatlichen Prinzip, wie es besonders bei den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen in Rheinland-Pfalz der Fall sei.

Ein wesentlich größeres Gewicht als dem demokratischen Gedanken komme in der Nachkriegsentwicklung des Verwaltungsrechts dem sozialstaatlichen Prinzip zu, das heute weite Bereiche unserer Gesetzgebung durchziehe. An der Spitze stehe der Ausbau der sozialen Sicherheit für alle, durch die Neuordnung vor allem der Sozialversicherung, des Kindergeldes und der Altersversorgung der freien Berufe. Von der sozialstaatlichen Idee seien auch weite Teile der Kriegsfolgensetzgebung geprägt.

Professor Menger untersuchte dann die sozialstaatlichen Tendenzen an zwei Beispielen aus der Rechtsprechung. Zunächst befaßte er sich mit dem Aufopferungsanspruch aufgrund Impfschadens. Während eine schwere Gesundheitschädigung infolge einer Impfung vom Reichsgericht noch nicht als besonderes Opfer im Sinne des Aufopferungsanspruchs angesehen worden sei (RGZ 156, 311), habe der Bundesgerichtshof zunächst bei einer Pflichtimpfung und dann auch bei einer gesetzlich nicht vorgesehenen Impfung, die den Eltern in Merkblättern nahegelegt worden war, die Voraussetzungen des Aufopferungsanspruchs angenommen (19. 2. 1953 — NJW 1953, 857 und 18. 3. 1957 — BGHZ 24, 45). Noch weiter sei das Bundesverwaltungsgericht gegangen. Es habe der Impfpflicht einen „Rechtsanspruch des Bürgers auf Impfung“ gegenübergestellt mit der Folge, daß die Gesundheitsbehörde sich trotz ärztlicher Bedenken gegen die Impfung (wegen fortgeschrittenen Alters des Kindes) nicht von der Haftung für etwaige Impfschäden freizeichnen könne (14. 7. 1959 — BVerwGE 9, 78). Diese Entscheidung habe das Bundesverwaltungsgericht auf das „in Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes verbrieft Recht auf Leben“ gestützt, auf dem auch die Ent-

scheidung beruhe, in der das gleiche Gericht ein der Fürsorgepflicht des Staates korrespondierendes Recht auf Fürsorge anerkannt habe (24. 7. 1954 — BVerwGE 1, 159).

Gegen diese Entwicklung machte der Referent Bedenken geltend, weil ihre Tendenz auf eine „allgemeine Unfallversicherung auf Kosten des Staates“ (Drews) und auf eine grundsätzliche Gefährdungshaftung des Staates für alle seine Tätigkeiten hinauslaufe. Im übrigen sei das Bild gerade in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts uneinheitlich, weil dieses Gericht die Klagebefugnis eines Tuberkulosekranken auf Tuberkulosehilfe verneint habe (15. 9. 1955 — BVerwGE 2, 203) und damit im entgegengesetzten Sinne über das Ziel hinausgeschossen sei. Jedenfalls sei ein grundsätzlicher Unterschied zwischen einem Tuberkulosekranken und einem aus anderen Gründen Hilfsbedürftigen nicht einzusehen, wie auch nicht zu verstehen sei, warum nicht auch die Verordnung über Tuberkulosehilfe von 1942 den vom Bundesverwaltungsgericht so oft zitierten „Bedeutungswandel unter der Herrschaft des Grundgesetzes“ mitgemacht haben solle.

Als weiteres Beispiel für die sozialstaatlichen Tendenzen in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung nannte Professor Menger die Behandlung der Frage des Widerrufs und der Rücknahme begünstigender, aber fehlerhafter Verwaltungsakte. Er zeigte auf, wie das Bundesverwaltungsgericht zunächst noch den Widerruf in weitem Umfange für zulässig gehalten (18. 10. 1956 — DVBl. 1957, 497), aber schon alsbald der Bestandskraft des Verwaltungsaktes und dem Vertrauensschutz des Betroffenen eine größere Bedeutung zugemessen und dabei auch zwischen bereits erbrachten und erst in der Zukunft zu erwartenden Leistungen unterschieden habe (25. 10. 1957 — BVerwGE 5, 312). Die gleiche Entwicklung lasse sich in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts beobachten (19. 6. 1958 — BSozGE 7, 226) und auch der Bundesgerichtshof sei auf diese Linie eingeschwenkt (30. 9. 1957 — BGHZ 25, 266): Der Widerruf einer Begünstigung werde in einen engen Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes gebracht, die nicht nur auf vermögenswerte Rechte bezogen werde, sondern auch auf die Erlangung einer Existenz oder Lebensstellung.

Der Kritik Forstoffs an dieser besonders vom Gedanken des Vertrauensschutzes getragenen Entwicklung, daß die Rechtsprechung es ermögliche, das „Recht“ im Sinne des Artikels 20 Absatz 3 des Grundgesetzes gegen das dort ebenfalls genannte „Gesetz“ auszuspielen, pflichtete Professor Menger nicht bei. Der Gedanke des Rechtsstaates, auf den sich Forsthoff berufe, trage eine solche Kritik nicht, da auch der Vertrauensschutz für einen „Besitzstand“ der Rechtsordnung als allgemeiner Rechtsgrundsatz innewohne und deshalb auch im öffentlichen Recht seine Wirkungen entfalten könne, die in der Lage seien, spezialgesetzliche Regelungen zu berichtigen.

Zum Schluß befaßte sich der Referent mit der rechtsstaatlichen Tendenz in der Entwicklung des deutschen Verwaltungsrechtes seit 1949. Sie sei vor allem durch

den umfassenden Ausbau des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gekennzeichnet. Allerdings sei der Rechtsschutz nur prozessual lückenlos. In materieller Hinsicht weise er Lücken auf, da die Leistungsverwaltung dazu neige, in privatrechtliche oder „verwaltungsprivatrechtliche“ Formen auszuweichen, wie besonders an den Beispielen der Fondsverwaltung und der Deutschland-Fernsehen-GmbH deutlich werde. Jedoch könnten hier noch keine einheitlichen Entwicklungslinien nachgezeichnet werden. Welche Unsicherheit herrsche, zeige der Streit über die Zulässigkeit von Subventionen aufgrund öffentlich-rechtlichen Vertrages ohne gesetzliche Grundlage, die vom Bundesverwaltungsgericht (7. 3. 1958 — BVerwGE 6, 244 und 19. 12. 1958 — DÖV 1959, 706) bejaht, vom Bundesgerichtshof (16. 2. 1956 — BGHZ 20, 77) und vom OVG Saarland (6. 5. 1959 — AS 7, 231) verneint werde.

In manchen anderen Hinsichten könne man aber feststellen, daß allein die Tatsache einer umfassenden verwaltungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeit erzieherisch auf Gesetzgebung und Verwaltungspraxis gewirkt habe. Auch seien ängstlich gehütete Reservate der Verwaltung, wie die Hochschul-, Schul- und Gesundheitsverwaltung der Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterworfen worden. Damit sei ein völlig neues Durchdenken der Probleme des sogenannten „besonderen Gewaltverhältnisses“ verbunden gewesen. Es bestehe heute Einigkeit darüber, daß es keinen fingierten Grundrechtsverzicht gebe und daß zumindest die Frage, ob jemand einem besonderen Gewaltverhältnis unterliege (das „Grundverhältnis“ Ules), uneingeschränkt justiziabel sei.

Auch das sogenannte „freie Ermessen“ der Verwaltungsbehörden habe aufgrund des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit neu durchdacht werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht (3. 2. 1959 — BVerwGE 9, 137) bejahe zwar die Frage, ob Rechtssätze, die der Verwaltungsbehörde einen Ermessensspielraum gewähren, mit Artikel 20 des Grundgesetzes vereinbart seien. Jedoch stelle es wesentlich strengere Anforderungen als die herrschende Lehre auf. Damit entspreche es der Kritik der Schweizer Gelehrten Max Imboden und Hans Huber, von denen der letztere das Ermessen als „trojanisches Pferd eines rechtsstaatlich orientierten Verwaltungsrechts“ angesprochen habe.

Durch einen Rechtssatz, der einen Ermessensspielraum gebe, könne die Verwaltung nach heutiger Auffassung nicht zu „Eingriffen nach ihrem Ermessen“ berechtigt werden, sondern sie könne nur die Ermächtigung erhalten, bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte nach ihrem Ermessen von gesetzlich genau umgrenzten Eingriffen Gebrauch zu machen. Damit sei die Erkenntnis verbunden, daß der Rechtssatz, der ein Ermessen einräume, wie jeder andere Rechtssatz auf seiner Tatbestandsseite eine Reihe von Sachverhalten generalisierend, typisierend und zuweilen auch spezialisierend erfasse und dem Zuordnungssubjekt Verwaltung auf seiner Rechtsfolgesseite ein Tätigwerden gebiete. Im Gegensatz zu den normalen („bestimmten“) Rechtssätzen lasse der („unbestimmte“) Rechts-

satz, der einen Ermessensspielraum gewähre, seinem Zuordnungssubjekt hinsichtlich der Vollziehung der Rechtsfolge eine unter Umständen erhebliche Freiheit.

In diesem Zusammenhang müsse auch erkannt werden, daß die Einräumung von Ermessensspielräumen zu unterscheiden sei von der sogenannten gestaltenden Verwaltung (z. B. Bau von Straßen, Versorgungs- und Entwässerungsanlagen), die nur zu oft mit der Ermessensbetätigung verwechselt werde. In der gestaltenden Verwaltung unterliege die Verwaltung nur den ihre Zuständigkeit regelnden Rechtssätzen, sie schaffe aber auch keine unmittelbaren Rechtsbeziehungen zu den Bürgern, sondern nur die Voraussetzungen dafür, daß aufgrund bestehenden Rechts derartige Rechte oder Pflichten entstehen könnten.

Hand in Hand mit der neuen Überprüfung des Problemkreises „Ermessensausübung“ sei die Neuabgrenzung der sogenannten unbestimmten Gesetzesbegriffe gegangen. Es sei im wesentlichen gelungen, sie von den „Ermessensbegriffen“ zu unterscheiden, wobei die Erkenntnis gewonnen worden sei, daß es unbestimmte Gesetzesbegriffe nur auf der Tatbestandsseite des auf seine typische Form reduzierten Rechtssatzes gebe. Geklärt sei schließlich, daß der unbestimmte Gesetzesbegriff — abgesehen von dem seltenen Ausnahmefall des wertausfüllungsbedürftigen Wertbegriffes — verwaltungsgerichtlich in vollem Umfange nachprüfbar sei.

Insgesamt könne man sagen, daß, soweit sich die Verwaltung der „klassischen“ Formen und Mittel bediene, erhebliche Fortschritte im Hinblick auf den Rechtsstaat zu verzeichnen seien. Soweit sie allerdings auf neue Formen und Mittel ausweiche, sei es eine Aufgabe der Zukunft, der rechtsstaatlichen Formtypik erneut Geltung zu verschaffen. Hierfür sei die Entwicklung von Formen und Mitteln des Verwaltungshandelns notwendig, die sowohl dem Erfordernis der „efficiency“ der Verwaltung wie auch den rechtsstaatlichen Geboten genüge. Es sei also nicht eine Rückkehr zur Formtypik des überkommenen Verwaltungsrechts, sondern eine Rückkehr zur Formenstrenge überhaupt notwendig. Der 28. Staatswissenschaftliche Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer habe bereits versucht, die Diskussion über diese Problematik weiterzuführen und zu fördern.

Den zweiten Teil der Lehrtagung am 15. September 1960 leitete Prof. Dr. Gehlen mit seinem Referat über „*Fortschritte und Zielsetzungen der Soziologie seit 1945*“ ein. Den Inhalt seiner Ausführungen hat er wie folgt zusammengefaßt:

Zu den Operationsbedingungen eines verantwortlichen Handelns in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft usw. gehören heute Vorstellungen über die gesellschaftlichen Auswirkungen und Nebenwirkungen dieses Handelns. Die Führung eines modernen Betriebes z. B. läßt die sozialen Umstände und Erwartungen der dort beschäftigten Menschen nicht aus den Augen.

So steigt auf jedem Gebiete öffentlicher Verantwortung die Nachfrage nach soziologischer Information; auch innerhalb der verschiedenen Wissenschaften selbst (Staatslehre, Geschichtswissenschaft) dringt die soziologische Betrachtungsweise vor.

In den vergangenen Jahren hat sich die soziologische Forschung in Richtung einer Fachwissenschaft mit kontrollierter Fragestellung weiter versachlicht, folglich ist wie überall eine Spezialisierung eingetreten, man betreibt Agrarsoziologie, Industriesoziologie, Großstadtsoziologie usw. Die Soziologie hat damit ihren früheren Ehrgeiz abgelegt, gesellschaftliche Leitbilder zu entwerfen, die Entwicklung führt weg von einem Leitbild-Schematismus.

Die Soziologie gehört damit zu den „systemimmanenten“ Wissenschaften, die innerhalb des Gesellschaftssystems der industriell-bürokratischen Massengesellschaft an deren geregelter Funktion und an deren realistischem Selbstverständnis mitarbeiten. Insofern ähnelt sie der Jurisprudenz, Medizin, Volkswirtschaftslehre, Statistik usw., nicht den klassischen Bildungswissenschaften wie Philosophie, Altertumswissenschaften usw.

Die Soziologie wird damit zur „Gegenwartswissenschaft“. Angesichts der Erstmaligkeit der heute entwickelten Zustände wird das Verfahren fragwürdig, die Denkmodelle aus der Geschichte bzw. Sozialgeschichte abzuleiten (M. Weber), die traditionell überlieferten Begriffe werden angesichts der qualitativen Neuartigkeit der Phänomene nichtssagend. So z. B. läßt sich die überkommene Unterscheidung und Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft nicht mehr halten, es wird schwierig, das Ineinanderfließen zu beschreiben. Auch die Staatslehre bemüht sich um diese Frage, etwa Forsthoff mit der These, der Staat sei „Funktion der Gesellschaft.“

Die Popularität der Soziologie gewinnt unter diesen Umständen nicht; ihr versachlichtes Informationsbedürfnis erweckt z. B. vielfach Widerstand, gegen die Methoden und Ergebnisse der sog. Meinungsforschung wird gern polemisiert. An deren Leistungsfähigkeit ist objektiv kein Zweifel, in Hinsicht praktisch-politischer Verwendung steht die Bundesrepublik an erster Stelle (Schmidtchen).

Wenn man die Erstmaligkeit und die quantitative Mächtigkeit der sozialen Gegenwartsprobleme bedenkt und die Möglichkeiten künftiger Entwicklungen

überlegt, entsteht die Zielsetzung einer „Chancen-Prognose“. Diese hätte nicht historische Sequenzen nach vorn zu verlängern, sondern die kritischen Merkmale der sich anbahnenden Entwicklungen zu beschreiben. Beispiel: auch bei großzügiger Entwicklungshilfe werden gewisse Länder den Anschluß an die industrielle Daseinsform nicht finden, der technische Fortschritt entwickelt sich schneller als der Anpassungsvorgang. Diese Länder werden dauernd auf materielle und personelle Hilfe angewiesen sein, es ist daher an der Zeit, den besonderen Laufbahnzweig eines industriellen Auslandsdienstes zu überlegen.

* * *

Das nächste Referat der Lehrtagung erstattete Professor Dr. Dr. Becker über „*Die Bedeutung der formalen und der materialen Grundlagen der Verfassung für die Verwaltung*“. Seine Darlegungen entwickelte er aus folgenden Grundgedanken:

Die Verfassungsauslegung des geltenden Verfassungsrechts beruht weder allein auf einem System rechtstechnischer Kunstgriffe noch lediglich auf einem System der Werthierarchie mit Ausschließlichkeitsanspruch, sondern verlangt die Berücksichtigung sowohl formaler als auch materialer Verfassungselemente. Zur rationalen Methode müssen daher noch jene wertausfüllungsbedürftigen unbestimmten Gesetzesbegriffe hinzutreten, die den materialen Gehalt der Verfassung bestimmen. Hierher gehören besonders die Staatszielbestimmungen der Verfassung, die als ihre elementaren Grundlagen anzusehen sind.

In der neueren Verfassungsgeschichte stehen formales und materiales Verfassungsdenken zu einander in einem Gegensatz, dem die Unterscheidung von Gewährleistungen und Gewährungen entspricht. Der Staat als formale Rechtsschutzanstalt setzt sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gegenüber den materialen Staatszweckbestimmungen in der Verfassungskonzeption durch. Typisch ist hierfür der formale Rechtsstaatsbegriff von F. J. Stahl gegenüber der materialen Staatszweckbestimmung durch R. v. Mohl. An Stahl haben die meisten Rechtsdenker von Laband bis Thoma angeknüpft; die Gedanken von R. v. Mohl haben u. a. Rosin, Rosenthal und H. Heller fortentwickelt. —

Ähnlich ist auch der Bundesstaatsbegriff lediglich als formales Strukturprinzip angesehen worden. — Entsprechendes gilt von der wertneutralen Formaldemokratie. — Gegen beide Auffassungen sind beachtliche Bedenken angemeldet worden.

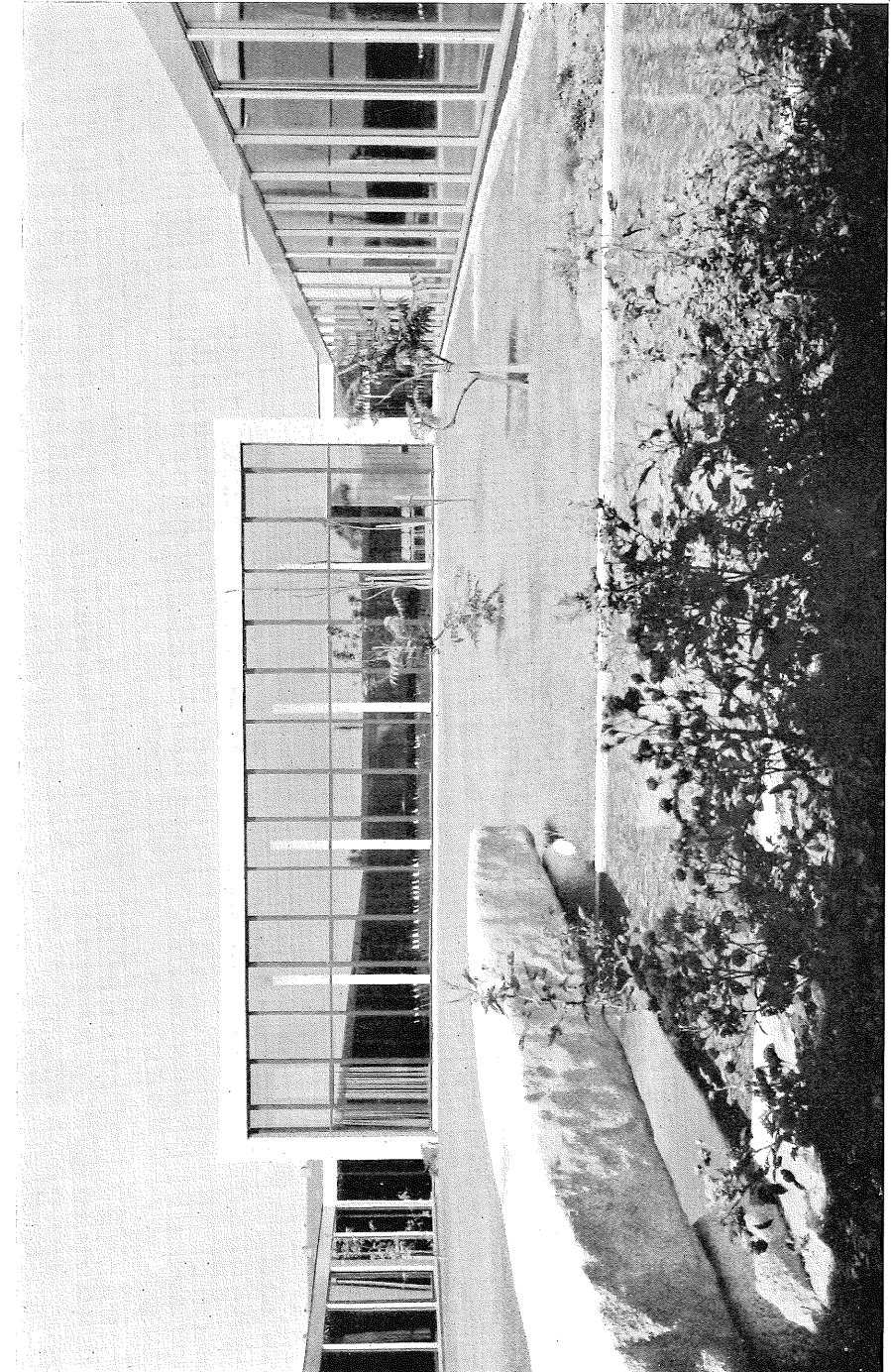
Die formalen Elemente der Demokratie sind dazu bestimmt, den sachlichen Gehalt der Demokratie zu verwirklichen. Dies ergibt sich auch aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Band 8, Seite 51). Zu den materialen Grundlagen der demokratischen Verfassung des Grundgesetzes gehören u. a. die Volkssouveränität, der Ausgleich von Freiheit und Gleichheit und die Rechtsstaatlichkeit. Nicht nur im Bund, sondern auch in den Ländern, Kreisen und Ge-

meinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28, Abs. 1, Satz 2 GG). Die Selbstverwaltung des Volkes in den Kreisen und Gemeinden ist Bestandteil der demokratischen Ordnung, was gelegentlich übersehen wird. Deswegen sind noch nicht die letzten Konsequenzen aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die Zulassung der Wählergruppen gezogen worden. Das Grundgesetz will nicht den das Volk mediatisierenden Parteienstaat, sondern die Demokratie verwirklicht wissen.

Auch der formale Bundesstaat findet seine Ergänzung in materialen Zielsetzungen. Daher sind Zweckzuschüsse des Bundes, die die Sachverantwortung verlagern, ebenso bedenklich wie die bundesgesetzliche Zuweisung von Selbstverwaltungsaufgaben an die Gemeinden mit Regelung der Zuständigkeitsordnung ihrer Organe. Die Pflicht zu verfassungsgebundenem, freundlichem Verhalten trifft Bund und Länder wechselseitig als Rechtspflicht. Hinzu kommt das Problem des sozialen Bundesstaates, wodurch nicht nur dem Bund, sondern auch dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern, dem Verhältnis der Länder untereinander und den Ländern im Bundesstaat soziale Pflichten auferlegt werden.

Schließlich hat die Forderung des formalen Rechtsstaates ihre materiale Entsprechung. Der Rechtsstaat ist nicht nur ein „unpolitisches Formprinzip“; das Bundesverfassungsgericht hat das Prinzip der Sozialstaatlichkeit als Teil der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erklärt (Band 3, Seite 381); das Bundesverwaltungsgericht hat sogar den Rechtsanspruch auf Fürsorge für Hilfsbedürftige z. T. aus dem Prinzip des sozialen Rechtsstaates abgeleitet (Band 1, Seite 159). Das Problem einer Sozialverpflichtung bei Verbürgung der Rechtsstaatlichkeit ist in Fluß gekommen. Hierüber gehen die Meinungen sehr auseinander. In Anschluß an H. Heller hat das Grundgesetz nicht den Sozialstaat, sondern den sozialen Rechtsstaat postuliert. Darin liegt nicht nur die Abwehr des Unrechts, sondern auch die rechtliche Verpflichtung zur Erfüllung des Staatszwecks. Dies ist aber die Verwirklichung des Gemeinwohls in Gerechtigkeit. Für die gestaltende Verwaltung bedeutet dies Ermächtigung, Verpflichtung und maßstäbliche Begrenzung zugleich. Bedeutsam wird diese Erkenntnis besonders für die Relation von Rechtssicherheit und Gerechtigkeit. Die Daseinsvorsorge erscheint somit nicht als Formalbegriff, sondern als rechtlich fundierte und begrenzte Zweckbestimmung im Bereich der öffentlichen Aufgaben. Nicht die Formen und Mittel, sondern die Aufgaben und Ziele sind die wesentlichen Merkmale, die die öffentliche Verwaltung charakterisieren.

Die Verwaltung muß nach den Zielen des Gemeinwohles bewirken, was dem Rechte entspricht. Die Bindung des öffentlichen Zwecks an das Recht entspricht einer materialen Rechtsstaatlichkeit, die das Grundgesetz als sozial bezeichnet hat. Formale und materiale Grundlagen der Verfassung zusammen bestimmen die öffentliche Verwaltung. Soweit sie berufen ist, den öffentlichen Zweck zu konkretisieren, geschieht dies nach Maßgabe des öffentlichen Rechts.



Großer Innenhof mit Aula



Bibliothek, Durchblick auf die Aula

Das letzte Referat der Lehrtagung hielt Ministerialdirektor Duppré, Mainz, über das Thema „Staat und Beamter“. Wegen seiner ausgesprochen persönlichen Prägung, die einen interessanten Einblick in die Probleme des in verantwortlicher Stellung tätigen Verwaltungsbeamten ermöglicht, soll das Referat im Wortlaut wiedergegeben werden.

I.

Ich möchte mich nicht auf die statusrechtliche Seite des gesamten Problems beschränken, sondern aus der Erfahrung heraus den vielfältigen Beziehungen nachgehen, die Institution und Organisation des Berufsbeamtentums mit unserer Lebensordnung verbinden. Für eine rein statusrechtliche Betrachtung wäre ein modernes Handbuch des Verwaltungsrechts oder eine Kartei der neuesten Rechtsprechung und vielleicht sogar die Kontroversliteratur der berufsständischen Vertretungen wahrscheinlich ergiebiger, sicherlich aber umfassender als mein auf die praktische Nutzenanwendung abzielendes Referat, das ich nach Kräften nutzen möchte; selbstverständlich unter Berücksichtigung der Tatsache, daß „die Beamten bei der Ausübung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) den Beschränkungen unterworfen sind, die in dem Wesen des Beamtenverhältnisses als eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses begründet liegen. Insbesondere sind sie zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet (§ 61 BBG). Darüber hinaus haben sie die unter Berücksichtigung ihres Amtes und ihrer dienstlichen Stellung gebotene Mäßigung und Zurückhaltung zu üben. Die danach zu stellenden Forderungen werden von der Pflicht zur Loyalität und taktvollem Verhalten gegenüber dem Dienstherrn bestimmt. An diese Pflicht wird ein um so stärkerer Maßstab anzulegen sein, je höher oder politisch exponierter die von dem Beamten bekleidete Stellung ist und in je engerer Beziehung der schriftstellerisch behandelte Gegenstand zu seinem dienstlichen Aufgabenbereich steht.“

Diesen Leitgedanken, der schon mitten in die zu behandelnde Problematik hineinweist, glaubte ich in die Vorbemerkungen aufnehmen zu müssen, um das Thema auch nach der formalen Seite hin zu erläutern. Daß ich mich dabei — wie sie sicher an der Diktion bemerkt haben — eines amtlichen Erlasses¹ bedient habe, darf keineswegs als Ironie oder augenzwinkernder Hinweis auf bestehende Hemmungen mißdeutet, sondern soll als selbstverständliche Respektierung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ verstanden werden, von denen an anderer Stelle noch die Rede sein wird.

Die Prämissen scheinen mir also klar; wollen wir nun von außen her schrittweise und mit viel Bedacht auf das Zentrum zugehen in jenem unermüdlichen Bemühen, das des Pudels Kern allweil von neuem zu entdecken hofft.

¹ Erlaß des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung IIa 1 — 1213 — 88/59 vom 7. 3. 1960.

II.

Es ist gang und gäbe geworden, den modernen Staat — auch den Staat des Bonner Grundgesetzes — als Verwaltungsstaat zu bezeichnen. Diese communis opinio ist wohl kaum von allgemeinen staatsrechtlichen oder konkreten verfassungsrechtlichen Reflektionen geprägt, sondern überwiegend aus handgreiflichen Erfahrungen gewonnen, die sich schon rein äußerlich am Umfang der Verwaltungsorganisation und am Ausmaß der Verwaltungshandlungen abmessen lassen. Mancherlei Erinnerungen an den totalitären Staat spielen dabei ebenso eine Rolle wie die grimmigen Rückblicke auf die Nachkriegszeit, als der in ihrer Hoheit durch Besatzungsrecht beschränkten und in ihrer Autorität durch Besatzungsmaßnahmen geminderten deutschen Staatsgewalt lediglich die undankbare Rolle zufiel, das deutsche Elend und die deutsche Armut zu verwalten. Seitdem ist das Erscheinungsbild der deutschen Verwaltung — von der ist heute nur die Rede — ins Bewußtsein des Staatsbürgers eingegangen als eine Maschinerie, die zuweilen unberechenbarer Weise mit der Erteilung von Berechtigungskarten und Bezugsscheinen aller Art, von Zuzugs- und Wohnungsgenehmigungen, von Flüchtlingsausweisen, Renten- und Lastenausgleichsbescheiden und in der jüngsten Zeit mit der Gewährung von Wohnungsbaudarlehen und wirtschafsfördernden Vergünstigungen in den Lebensbereich und den Lebensablauf des Einzelnen maßgeblich eingreift. Was Wunder, daß sich diese Einschätzung bei Eschenburg² in dem Satz niederschlägt: „Der Bürger stöhnt über die Allmacht und Unkontrollierbarkeit der Bürokratie, ohne die er aber andererseits in einer modernen arbeitsteiligen industriellen Massengesellschaft nicht existieren kann.“ Daß er aber ohne diese Bürokratie nur schwerlich existieren könne, geht dem verdrossenen und oft verdrossen gemachten Staatsbürger von heute ebenso schwerlich ein. In einer Art von psychologischer Reflexbewegung lösen Begriffe wie Verwaltung, Bürokratie und Beamten bei ihm sofort die Vorstellung von einem unnütz aufgeblähten Apparat von selbstsicheren und selbstsüchtigen Amtsträgern aus, die vom gesicherten Porte ihrer „wohlerworbenen Rechte“ aus eher dazu neigen, Schwierigkeiten zu bereiten, als Schwierigkeiten zu beseitigen, wobei die nicht zu übersehende Tatsache, „daß die Bürokratie den rechtlichen Grundlagen ihres Daseins übertriebene Aufmerksamkeit zuwenden kann“³, das Faß staatsbürgerlichen Unmuts nahezu zum Überlaufen bringt. Auch Max Weber meint, daß „Herrschaft im Alltag primär Verwaltung ist“⁴. Was Wunder, daß ein Schelm es wagen konnte, das nach ihm benannte Gesetz von der Selbstverursachung von Arbeit und der Eigenvermehrung der Bürokratie zu erfinden und zu publizieren, ohne wenigstens von der Wissenschaft sofort als Witzbold entlarvt zu werden.

² Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956, S. 17.

³ Fritz Morstein-Marx, Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959, S. 69.

⁴ Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, S. 126.

Derweil das Schlagwort vom Verwaltungsstaat noch uneingeschränkt die Vorstellungswelt des sogenannten Mannes auf der Straße beherrscht, ist die exakte Wissenschaft schon längst zu gültigen Erkenntnissen durchgestoßen und zu ernsthafteren Aussagen gelangt darüber, ob uns wirklich der allmächtige Staat umgibt, in dem beamtete Verwalter herrschen, oder ob dem Staat unsere Verfassungswirklichkeit eine andere Qualifikation zukommt. Ule definiert den „Verwaltungsstaat als einen Staat, in dem sich die Staatsgewalt bei Verwaltungsbehörden konzentriert oder doch jedenfalls mit ihrem Schwergewicht auf Verwaltungsbehörden verlagert“.⁵ „Leben wir in der Bundesrepublik, wie Koellreutter, Köttgen, Peters u. a. meinen, in einem Verwaltungsstaat?“ lautet seine Frage,⁶ und seine Antwort: „daß der Verwaltungsrat in der Bundesrepublik keine Wirklichkeit ist“⁷, obwohl „sich verwaltungsstaatliche Tendenzen in der Übertragung gesetzgebender Gewalt auf die Verwaltung, in der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in Verwaltungsgesetzen und in der Ermächtigung der Verwaltung zu Ermessensentscheidungen nachweisen lassen“⁸. „Aber diese Tendenzen“, so fährt Ule fort, „werden durch die strenge Rechtsstaatlichkeit des Grundgesetzes, die sich vor allem im Grundsatz der Gewaltenteilung und der Einrichtung einer umfassenden und selbständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausdrückt, so in Schranken gehalten, daß eine Entwicklung zum Verwaltungsstaat ausgeschlossen erscheint“⁹.

Mit dieser Feststellung, daß wir nicht in einem Verwaltungsstaat leben, aber auch nur mit dieser, stimme ich völlig überein, möchte jedoch darüber hinausgehend gerade diesen Satz zum Ausgangspunkt meiner eigenen These machen, die dartun soll, daß sich die Exekutive zwischen erster und dritter Gewalt im Gedränge befindet.

Daß der Bundestag während einer Legislaturperiode über 1000 Gesetze verabschiedet hat, ist eine schlichte statistische Tatsache. Sie läßt ohne weiteres erkennen — daß unbeschadet der Bewältigung der deutschen Nachkriegsaufgaben — der Gesetzgeber in einem erheblich größeren Umfang bemüht wird wie in früheren Zeitläuften. Darüber hinaus sagt die Tatsache allein aber wenig aus. Um zu exakteren Erkenntnissen zu kommen, muß man die Gesetze selber unter die Lupe nehmen. Bei der Auswertung der Untersuchungen — ich resümiere nur und nehme keinerlei Autorschaft in Anspruch — kann man sich der Erkenntnis nicht verschließen, daß ein erheblicher Teil der Bundesgesetzgebung Maßnahmencharakter trägt und den Gesetzen insgesamt das Siegel des Perfektionismus aufgedrückt ist. Um eine Definition des von Forsthoff eingeführten Be-

⁵ Beitrag in Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, herausgegeben von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Stuttgart 1957, S. 138.

⁶ a. a. O. S. 139.

⁷ a. a. O. S. 162.

⁸ a. a. O. S. 162.

⁹ a. a. O. S. 162.

griffs des Maßnahmengesetzes brauche ich mich nicht zu bemühen; er besagt, daß hier der Gesetzgeber nicht die Setzung allgemeiner, die staatliche Ordnung bestimmender Normen, sondern die Erreichung eines ganz konkreten, manchmal recht zeitbedingten Zweckes anstrebt. Ebenso wenig brauche ich Ihnen zu sagen, daß gesetzgeberischer Perfektionismus oft unter Verzicht auf Grundsatz und Rahmen auf die Regelung möglichst vieler Detailfragen gerichtet ist, woraus sich wiederum der Zwang ständiger Novellierung herleitet, wenn sich nämlich das geschaffene Instrument bei praktischer Handhabung als unzulänglich erwiesen hat. Wo die Gründe für die gesetzgeberische Praxis liegen, kann in diesem Zusammenhang ununtersucht bleiben. Ich möchte nur hinsichtlich des Verhältnisses von Legislative und Exekutive mit Scheuner auf die allgemeine Abneigung des Gesetzgebers hinweisen, „der Verwaltung ein notwendiges Maß echter Ermessensfreiheit zu gewähren und nicht ihre Hand bis in alle Einzelheiten zu führen“¹⁰. Und weiter: „Der Umfang der Verwaltungstätigkeit hat sogar stark zugenommen, aber sie ist in ihrem Charakter noch viel stärker ausführende Tätigkeit geworden, deren Maßstäbe und Einzelheiten bereits durch Gesetz und zentrale Anordnung genau vorgeschrieben werden.“¹¹ Und schließlich: „Die Gesetzgebung wird in einem gewissen Umfang zum Mittel einer laufenden administrativen Steuerung der Verwaltung“.¹²

Damit scheint mir das Ausmaß der legislatorischen Bindung der Verwaltung hinreichend gekennzeichnet zu sein. Es ist allerdings nicht die einzige Bindung, die besteht. Daß die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen verbunden sein kann mit der Pflicht zur Anhörung, dem zwingenden Gebot der Zustimmung durch den jeweils zuständigen Parlamentsausschuß, ist weder neu noch sonderlich befremdlich, da selbstverständlich derjenige, der die Befugnis überträgt, ihre Ausübung auch an Bedingungen knüpfen kann. Entschieden anders sind jedoch die Fälle zu werten, wo auch der Erlaß reiner Verwaltungsvorschriften in ähnlicher Weise gebunden wird. Und noch bemerkenswerter ist die große Zahl von Haushaltsvermerken, wonach Verfügungen der Verwaltung über in ihrer Zweckbestimmung genau festgelegte Geldansätze nur mit Zustimmung eines Parlamentsausschusses getroffen werden dürfen. Abschließend sei Fritz Werner zitiert, der — in Anlehnung an Hans Peters — auf die Überforderung der Parlamente hinweist. Es scheine so, „daß die Parlamente über ihre Kraft leben, weil sie dazu übergegangen sind, nicht nur Gesetze zu machen, sondern auch noch Verwaltungsaufgaben in die Hand zu nehmen“.¹³

¹⁰ Die Aufgaben der Gesetzgebung in unserer Zeit, Sonderdruck der Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Juni 1960.

¹¹ a. a. O. S. 6.

¹² a. a. O. S. 6.

¹³ Fritz Werner, Das Problem der Richterstaates, Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft, Berlin 1960.

Mit diesem Lagebericht möchte ich die Situation der gewissermaßen auf der inneren Linie fechtenden Exekutive in Bezug auf die Legislative kennzeichnen, um mich dann der anderen Front zuzuwenden, die von der im Vordringen begriffenen Verwaltungsgerichtsbarkeit gebildet wird, hinter der die enorme Kraft der umfassenden Generalklausel steht, wonach — zitiert im Wortlaut des Art. 124 der Verfassung von Rheinland-Pfalz — „die Verwaltungsgerichte auf Anrufung durch den Betroffenen darüber entscheiden, ob Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden dem Gesetz entsprechen und die Grenzen pflichtgemäßen Ermessens nicht überschreiten.“ So weit und so gut; wenn nicht der sogenannte unbestimmte Rechtsbegriff wäre, dessen Auslegung die Verwaltungsgerichte nicht der Verwaltung überlassen, sondern der eigenen Kontrolle unterwerfen wollen. Ich müßte nicht in denselben Schuhen stecken, wenn ich mich nicht hundertprozentig der Auffassung von Staatssekretär Dr. Krauthausen anschließen würde: „Es muß dem Gesetzgeber unterstellt werden, daß er mit Vorbedacht flexible Begriffe aus dem Grunde gewählt habe, um sie in der Hand der Verwaltung dem ständig sich verändernden öffentlichen Leben gerade durch ihre Flexibilität adäquat zu halten, nicht aber um sie erstarren zu lassen.“¹⁴ Die Rechtsprechung geht indes andere Wege. Wird Wohltat Plage? So fragen sich viele Verwaltungspraktiker bei dem Studium mancher Entscheidungen, die von heute auf morgen mit althergebrachter Verwaltungsüberzeugung brechen und vertraute Rechtsfiguren mit völlig neuem Inhalt füllen auch da, wo von einer Einwirkung neuer Verfassungsprinzipien nicht die Rede sein kann. Richterliches Ermessen oder Verwaltungsermessen, das ist hier die Frage. Sie wird wahrhaftig des Prestiges wegen nicht gestellt. Dort, wo die Verwaltungsgerichtsbarkeit korrigiert und in ungeklärter Lage Richtung und Wege zeigt, ist jeder Einsichtige gerne bereit zu folgen. Es gibt aber der Fälle nicht wenige, wo sich die Verwaltung weder korrigiert noch inspiriert fühlt.

In diesem Zusammenhang kann nicht übersehen werden, daß Verwaltungsgerichte auch die Anfechtung von Dienstbefehlen, innerdienstlichen Weisungen und Anordnungen zugelassen haben. Sollte diese Tendenz Schule machen, dann würde durch die „verwaltungsgerichtliche Anfechtung die Verwaltung lahmgelegt.“¹⁵ Unter der Überschrift „Klassischer Begriff des Verwaltungsakts erweitert“ nimmt das Organ des Beamtenbundes Rheinland-Pfalz aus gegebener Veranlassung zu dieser Entwicklung Stellung: „Schon bisher hat sich teilweise durch die weitgehende Überprüfbarkeit von Akten der Behörden eine bedauerliche Tendenz dahingehend bemerkbar gemacht, nicht mehr so viel Verantwortung wie früher zu übernehmen. Durch das neue Urteil könnte die Gefahr heraufbeschworen werden, daß diese Tendenz weiter Fortschritte macht und nunmehr auch in den innerdienstlichen Betrieb eindringt. Es wäre keine erfreuliche Konsequenz des

¹⁴ Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, Sonderdruck der Staatszeitung Rheinland-Pfalz 1955, S. 14.

¹⁵ OVG Münster, zitiert in ZBR 54/141.

neuen Urteils, wenn die Verantwortungsfreudigkeit jener Beamten, die kraft dienstlicher Stellung dazu berufen sind, dienstliche Anordnungen an andere Beamte zu erteilen, nunmehr gelähmt würde.¹⁶ Zum versöhnlichen Abschluß sei noch eine Entscheidung vorgemerkt, der jeder pflichtbewußte Beamte gerne zustimmt, die zugleich aber die ganze Strenge des Rechtsstaatsgedankens offenbart: „Die Behörden sind gegebenenfalls verpflichtet, Anträge mit dem Antragsteller zu erörtern, auf sachgemäße Anträge hinzuwirken und ihm die erforderlichen Wege zu ebnen. Diese Fürsorgepflicht, die ebenso wie die besondere Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten aus den patriarchalischen Vorstellungen des absoluten Staates übernommen ist, hat auch im modernen Verwaltungsstaat ihre Geltung nicht verloren.“¹⁷

Ist es nicht geradezu auffallend, daß in dieser Entscheidung das Modewort vom „modernen Verwaltungsstaat“ wiederkehrt, obwohl sie in ihrem Gehalt genau das Gegenteil demonstriert?

III.

Nach diesem Versuch, die verfassungswirkliche Lage der Exekutive zwischen der ersten und dritten Gewalt zu schildern, erscheint es nunmehr geboten, die Verhältnisse innerhalb dieses Bereiches selber einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Ich habe mit Absicht für diese nicht sprichwörtlich gewordene „zweite Gewalt“ den Terminus von der Exekutive gewählt, weil es auch innerhalb dieses Bereiches der näheren Unterscheidung bedarf, nämlich zwischen Regierung und eigentlicher Verwaltung.

Regierung ist oberste Staatsleitung. „Durch sie soll der einheitliche Plan der Staatsleitung in Gestalt der vom Regierungschef aufzustellenden Richtlinien der Politik konzipiert werden, dessen Verwirklichung von den Ministern zum Ziel ihrer Geschäftsführung gemacht werden soll.“¹⁸ Dementsprechend enthalten die Verfassungen von Bund und Ländern — in fast wörtlicher Übereinstimmung — die Vorschrift, daß der Regierungschef die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür gegenüber dem Parlament die Verantwortung trägt, indes die Regierungsmitglieder innerhalb dieser Richtlinien ihren Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leiten. Welche Rolle spielt dieser staatsleitenden Tätigkeit gegenüber die eigentliche Verwaltung, d. h. das von der traditionellen Verwaltungsorganisation her bestimmte Behördensystem samt aller Amtsträger? „Der Gegensatz liegt nicht etwa darin, daß die Verwaltung bloß Vollziehung wäre ohne freie schöpferische Gestaltung. Er liegt vielmehr in der Unterordnung dieser Art von Verwaltung unter die regierende Staatsleitung. Insofern erscheint

Verwaltung als Staatstätigkeit, die nach Weisungen und unter Ministerverantwortlichkeit erfolgt. Weisungen und Ermessen sind die Einfallstore für das Schöpferische in der Verwaltung und damit auch für die Politik, der die Verwaltung als technische Aufgabe gegenübersteht.“¹⁹

Damit sind einige wichtige Grundsätze herausgestellt, die es näher zu betrachten gilt. Regierung ist also oberste Staatsleitung, der die Verwaltung untergeordnet ist. Wir wissen, daß alle Staatsgewalt und damit auch die funktionell unterschiedene Regierungsgewalt von den politischen Entscheidungen des Volkes ausgeht. Bei dieser politischen Willensbildung der Bevölkerung wirken die Parteien mit, die sich somit nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck erweisen. Der auf Grund der Parteienkonkurrenz in den Volkswahlen gebildete Mehrheitswille setzt sich in den Auftrag zu staatspolitischer Gestaltung um. Das ist das entscheidende Faktum, um das — ich weiß nicht warum — so mancher Kundige herumgeht, wie die Katze um den heißen Brei. Es kommt mir fast so vor, als ob aus lauter Verschämtheit verschwiegen werden soll, daß — ich formuliere jetzt überspitzt — in der Wahlnacht aus dem Parteiprogramm die Grundzüge des Regierungsprogramms entstanden sind. Und das scheint mir guter demokratischer Tradition zu entsprechen.

Gerade für das soeben dargestellte Verhältnis von Regierung und Verwaltung ist diese Feststellung von grundlegender Bedeutung. Es ist nämlich ein durchaus legitimes Anliegen der aus Wahlen und Abstimmungen hervorgegangenen Regierung, ihren Gestaltungswillen nicht nur in Gesetzesvorlagen, sondern auch in allgemeinen Richtlinien für die Verwaltung zu verwirklichen. Auch die Verwaltung ist kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Durchsetzung des politischen Willens der Staatsleitung. Einige dem unbefangenen Beschauer als neutral aussehende Beispiele mögen das erläutern. Wenn die Landeskulturverwaltung in forciertem Maße und unter Einsatz von erheblichen Mitteln auf die Verbesserung unserer Agrarstruktur durch Umlegung, Aussiedlung usw. angesetzt wird, dann sind das die verwaltungsmäßigen Auswirkungen des unter politischen Aspekten aufgestellten Grünen Planes. Wenn die gegenwärtige Wohnungsbaupolitik ihr Hauptgewicht auf die Förderung von Eigentumsmaßnahmen legt, dann geht das auf konkrete politische Zielsetzung der Staatsleitung zurück, deren Verwirklichung Richtschnur für das Verwaltungshandeln sein muß.

Diese wenigen Beispiele zeigen, wie sehr die Verwaltung unter dem Willen der obersten Staatsleitung steht bei allem Spielraum, den Gesetz und Richtlinien beim Einzelvollzug gewähren.

Wie ist nun die Erfüllung des politischen Gestaltungswillens der Regierung durch die Verwaltung gewährleistet? Zu diesem Zwecke „entsteht und entwickelt sich eine behördliche Hierarchie und Bürokratie sowohl der Ämter als auch der

¹⁶ Der Beamte in Rheinland-Pfalz 3/1960, S. 32.

¹⁷ III. OVG Lüneburg A 25/59.

¹⁸ Richard Thoma, § 71 des Handbuchs des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932, S. 135.

¹⁹ Leo Wittmayer, § 85 des Handbuchs des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932, S. 335.

Beamten. Den höheren Organen steht es zu, die Tätigkeit der niederen zu leiten und Dienstbefehle zu erteilen, was durch Dienstanweisungen und Instruktionen oder auch in Form konkreter Verfügungen erfolgen kann.“²⁰ Für diese Dienstbefehle, Instruktionen und Verfügungen sorgen die Ressortchefs in der Regierung und ihre Vertreter im Amt und ihre Exponenten draußen: Das sind die politischen Beamten, von denen — daß sie aus der Laufbahn stammen, ist nach hiesiger Verwaltungspraxis keine *contradictio in adiecto* — man „einen besonders engen Kontakt mit der politischen Leitung verlangt, weshalb bei ihnen von je her das Prinzip der Unabsetzbarkeit durchbrochen und die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand unter Zuerkennung eines Wartegeldes vorgesehen wurde.“²¹ Ich selber gehöre zu dieser Gruppe. Ist dieses Institut gerechtfertigt oder nicht? Ich werfe diese Frage auf, weil in jüngster Zeit die Forderung erhoben wurde, den Kreis der politischen Beamten auf Staatssekretäre und Landräte zu beschränken, und zwar — wie man vorgibt — im Interesse der Stabilität der Verwaltung. Nach dem zuvor Gesagten kann ich dieser Auffassung nicht folgen. Wir müssen uns nun — trotz unangenehmer Erinnerungen an den Einparteienstaat — daran gewöhnen, daß auch das Verwaltungshandeln nicht wertneutral, sondern von einem demokratisch legitimierten Willen bestimmt ist. Es bedarf daher der Bindeglieder zwischen den durchweg aus der politischen Laufbahn hervorgegangenen Ministern und der Verwaltung innerhalb der verschiedenen Stufen der Behördenorganisation. Darum vermag ich keineswegs den Vorschlägen zu folgen, die die Gruppe der politischen Beamten weiter einengen und auch die Ministerialdirektoren — wenn ich egoistisch dächte, stünde ich sicherlich auf einem anderen Standpunkt — aus dem Katalog ausnehmen möchten, wobei übersehen wird, daß die Ministerialdirektoren die ständigen Vertreter der Minister sind und nur *honoris causa* den Titel eines Staatssekretärs ohne jede Besoldungserhöhung erhalten.

Das Institut des politischen Beamten gewährleistet aber die Durchsetzung des Willens der Staatsleitung nicht allein. Hinzu kommt die Einstellung und Haltung des gesamten Beamtenkorps, das sich aus einer nicht nur juristischen Bindung heraus dem Staate — und das ist immer die konkrete Staatsleitung — *ex officio* verpflichtet fühlt. „Seinen vornehmsten Ausdruck findet das Beamtenverhältnis in der besonderen Treu- und Gehorsamspflicht, der Subordination gegenüber dem amtlichen Vorgesetzten.“²² Ich habe an dieser Stelle mit Absicht auf Fleiners Beitrag in der Festausgabe für Otto Mayer aus dem Jahre 1916 zurückgegriffen, weil auch unter der Herrschaft des Grundgesetzes diese Treu- und Gehorsamspflicht des Beamten trotz gewandelten Verfassungsrechts uneingeschränkt be-

²⁰ Leo Wittmayer, a. a. O. S. 335.

²¹ Arnold Köttgen, § 69 des Handbuchs des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932, S. 97.

²² Fritz Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat, in der Festgabe für Otto Mayer, Tübingen 1916, S. 34.

steht. Wenn wir jedoch in diesem Zusammenhang in der Lektüre von Fleiners „Beamtenstaat und Volksstaat“ fortfahren, so stoßen wir auf folgenden Satz: „Diese enge Zugehörigkeit zum Staat bedingt eine Beschränkung des Beamten in seiner staatsbürgerlichen Sphäre. In seiner politischen Gesinnung und Betätigung darf sich der Beamte niemals in Gegensatz setzen zu den herrschenden Anschauungen seiner Regierung.“²³ Ein erstaunlicher Satz für unsere Zeit, der nur aus der Wurzel privater Bindung des Beamten zu seinen Dienstherrn im sogenannten *ancien regime* verstanden werden kann.²⁴ Die Wandlung der Auffassung stellt sich durch nichts deutlicher dar, als durch § 53 des Bundesbeamtengesetzes, der lautet: „Der Beamte hat bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben.“ Hier schlägt der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes durch, freilich eingeschränkt durch diejenigen Konsequenzen, die sich aus dem besonderen Gewaltverhältnis ergeben, „weil der Beamte sich mit voller Hingabe seinem Beruf widmen und sein Amt uneigennützig und nach bestem Gewissen zu verwalten hat.“²⁵

Wird hier ein echtes Dilemma sichtbar? Ist der Berufsbeamte, der zugleich seine staatsbürgerlichen Pflichten zu erfüllen bestrebt ist, überfordert? Sollen nicht zweckmäßigerweise — in teilweiser Rückkehr auf den alten Rechtszustand — die Gesetze dem Beamten politische Enthaltensamkeit vorschreiben?

Ich stelle diese Frage nicht, um sie mit nichts- oder vielsagender Geste offenzulassen. Hier scheint mir die Vorschrift des § 52 des Bundesbeamtengesetzes den Weg zu zeigen. Wenn sie dem Beamten auferlegt, sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, dann soll mit dieser Verpflichtung der eventuelle Zwiespalt zwischen freier staatsbürgerlicher Meinung und Betätigung und beruflicher Bindung überwunden werden. Wer die ehrliche Überzeugung von dem Wert unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung in sich trägt, der ist Demokrat und bewährt sich als Demokrat — auch wenn er als Beamter in seinem Amt pflichtgemäß Maßnahmen zu vollziehen hat, die seiner politisch differenzierten Meinung nicht entsprechen. Wo diese innere Einstellung fehlt, vermögen auch Rechts- und Organisationsvorschriften nichts zu bessern, denn der Geist ist es, der weht und wirkt. Das merkt man schon den Akten an.

Derjenigen Meinung, die glaubt, zur Erhaltung des Berufsbeamtentums in modernen demokratischen Parteienstaat dessen politische Neutralisierung und Neutralität bejahen zu sollen, halte ich zweierlei entgegen. Erstens: Gerade der Beamtenstand ist auf Grund seiner Vorbildung, Ausbildung und Betätigung und kraft seines Standesethos hervorragend berufen und befähigt, auch außerhalb

²³ a. a. O. S. 35.

²⁴ Vgl. Liermann, Beamtenethos — geschichtlich gesehen, ZBR 60/241.

²⁵ § 54 BBG.

seines Amtes sich im öffentlichen Leben — und dieses öffentliche Leben wird nicht zum geringsten Teil durch die Parteiarbeit repräsentiert — zu betätigen. Dem ungesunden politischen Strebertum wird meiner Auffassung nach durch den bei uns konsequent durchgeführten Grundsatz der Inkompatibilität entgegengewirkt. Zweitens: Da wir längst erkannt haben, daß das Berufsbeamtentum nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck ist, wird uns die Erhaltung des Berufsbeamtentums gar nichts nützen, wenn unsere freiheitlich demokratische Grundordnung aus Indolenz und Trägheit von innen abstirbt.

Wer unter der Glocke sitzt, weiß, was sie geschlagen hat.

IV.

Auf unserem bisherigen Gang haben wir die äußere Situation der Exekutive zwischen den beiden anderen Funktionen der einheitlichen Staatsgewalt erlebt, sodann zum Zentrum fortschreitend das Verhältnis von Regierung und Verwaltung betrachtet und nähern uns nunmehr nach einem Exkurs über die Stellung des Berufsbeamtentums in der modernen Demokratie — wie sie sicherlich ahnen — dem eigentlichen Mittelpunkt des abgesteckten Untersuchungsfeldes. Wegweiser ist uns dabei Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, der die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen vorschreibt, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Daß in dieser Verfassungsvorschrift das Bekenntnis zum Berufsbeamtentum verankert ist, ist ebenso unbestritten, wie die Überzeugung, daß der nachfolgende Absatz 5 die bindende Weisung an den Gesetzgeber in Bund und Ländern enthält, das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Dieser vom Verfassungsgeber erteilte Auftrag dürfte mit dem Erlaß des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenrechtsrahmengesetzes seine Erfüllung gefunden haben, wenn auch zur Zeit die Länder durchweg noch dabei sind, den bundesgesetzlich abgesteckten Raum im einzelnen neu auszugestalten.²⁶ Damit ist ganz zweifelsfrei die Einrichtung des Beamtentums als solche aufrecht erhalten und der wesentliche Bestandteil althergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums bewahrt. Hierzu gehören Rechte und Pflichten des Beamten. Der Pflicht der Treue und des Gehorsams, der Amtsverschwiegenheit und der uneingeschränkten Leistungs- und Dienstbereitschaft steht das Recht auf lebenslängliche Anstellung, standesgemäßen Unterhalt, Altersversorgung, Schutz und Fürsorge gegenüber, womit lediglich die Hauptpunkte des Katalogs in Erinnerung gerufen werden sollen. Wo der Gesetzgeber selber

²⁶ Vgl. Ule, Grundfragen der deutschen Beamtenpolitik, Vortrag vor der Vertreterversammlung des DBB Saar am 8. 6. 1958, und Thiele, Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, NDB 1960/141 ff.

keine präzise Aussage trifft, sind für die Fortgeltung, Wertung und Würdigung dieser hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im einzelnen die Verfassungsprinzipien maßgebend, wie sich aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergibt. „Der einzelne hergebrachte Grundsatz ist in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen; davon hängt ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten ist.“²⁷

Diese Entwicklung in den Jahren nach dem totalen Zusammenbruch verstand sich keineswegs von selbst. Zu den von besatzungspolitischen Zielrichtungen ausgehenden Direktiven des alliierten Kontrollrates und entsprechenden Maßnahmen der Zonenbefehlshaber kam das Bestreben der einzelnen Besatzungsmächte, das von zu Hause mitgebrachte Recht ihren Zonen aufzupflanzen. Es kommt daher nicht von ungefähr, daß die Verfassungen der Länder der französisch besetzten Zone an der Anerkennung des Berufsbeamtentums festhalten konnten und zwar zu einem Zeitpunkt, als beispielsweise in der amerikanischen Zone die Tendenz bestand, das Recht der Beamten und Angestellten einander weitgehend anzugleichen. Für die günstigere Entwicklung in der französischen Zone war eben die Gleichartigkeit der Vorstellungen über die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes maßgeblich. Im Gegensatz hierzu sei auf vergleichbare Vorschriften in einigen Ländern der englisch und amerikanisch besetzten Zone verwiesen. Noch dem Personalstatut des Vereinigten Wirtschaftsgebietes sind deutlich Züge eines allgemeinen öffentlichen Dienstrechts aufgedrückt. Erst dem Verfassungsgeber der Bundesrepublik ist es gelungen, in den bereits zitierten Absätzen 4 und 5 des Artikels 33 GG an die alte deutsch-rechtliche Tradition vollständig anzuknüpfen.

Damit ist — gegenüber allen Verwischungs- und Verschmelzungstendenzen muß es gesagt werden — deutlich die Grenze zwischen dem auf einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis beruhenden Beamtenstatus und dem andersgearteten Arbeitsrecht der Angestellten und Arbeiter gezogen.

Diese Entscheidung des Verfassungsgebers beruht auf der Überzeugung, daß aus Gründen des allgemeinen Staatsinteresses die Ausübung hoheitlicher Befugnisse solchen Amtsträgern anvertraut werden soll, die nicht durch Dienst- oder Arbeitsvertrag, sondern durch das besondere Gewaltverhältnis dem Staat verpflichtet sind. Nicht des Wohlergehens der Beamten wegen hat sich der Verfassungsgeber zu dieser Entscheidung durchgerungen, sondern allein um der Wohlfahrt des Staates willen. Das sollte keiner übersehen, der sich um berufsständische Belange der Beamtenschaft kümmert.

Allerdings ist das Interregnum — ich meine die Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 23. Mai 1949 — nicht ohne Auswirkungen geblieben. Die bereits angedeuteten Tendenzen zu einem alle Bedienstete umfassenden „öffentlichen Dienstrecht“

²⁷ BVerfGE 8/1.

oder „Gesamt-Personalrecht des öffentlichen Dienstes“ wirken zwar in der Lehre — wie die neuen Begriffsbildungen zeigen — immer noch nach, können jedoch angesichts der eindeutigen, zwischenzeitlich durch die Rechtssprechung noch gefestigten Rechtslage außer Betracht bleiben.

Nachgehen muß man jedoch dem Strukturwandel, der sich in dem abgesteckten Zeitraum innerhalb des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung vollzogen hat, weil er das gegenwärtige Erscheinungsbild in Ursache und Wirkung verständlich macht.

Die Tatsache, daß sich das zahlenmäßige Verhältnis von Angestellten und Beamten beachtlich zu Ungunsten letzterer verschoben hat, mag ihre Ursache in dem stets wachsenden Umfang staatlicher Betätigung und in der großen Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Beamtenplanstellen haben, weil man immer noch glaubt, daß gewisse Staatsaufgaben zeit- und situationsbedingt und über kurz oder lang wieder abbaureif seien. Immerhin kann nicht verkannt werden, daß in wachsendem Umfang auch Angestellte mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse betraut werden, obwohl das Bundesverfassungsgericht eine Warntafel aufgerichtet hat: „Würde die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse in großem Umfang auf Nichtbeamte übertragen, so wäre dies mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.“²⁸ Auf diesen Strukturwandel wollte ich nur hingewiesen haben, möchte indes den strukturellen Änderungen innerhalb des Beamtenkorps selber — hier vornehmlich der Gruppe des höheren Dienstes — größere Aufmerksamkeit widmen, wobei ich mich der Untersuchung unseres Kollegen Sturm bediene, die der Arbeitstagung in Edenkoben zugrunde lag.

Die Desorganisation des öffentlichen Dienstes nach dem Zusammenbruch hatte zwangsläufig zur Folge, „daß eine große Anzahl von Außenseitern in die Verwaltung gelangt war“,²⁹ womit keineswegs ein wertendes Urteil gefällt werden soll, da ein nicht geringer Teil dieser Bediensteten auf ihren Posten durchaus das ihnen zugemessene Pensum bewältigt hat. Die Frage ihrer vielseitigen Verwendbarkeit steht auf einem anderen Blatt. Weiterhin ist sicher, daß die Zahl der Laufbahnbewerber innerhalb des höheren Dienstes bei den Ländern um ein Beachtliches höher ist als beim Bund. Innerhalb des höheren Dienstes ist die Zahl der Juristen seit dem Jahre 1914 um mehr als die Hälfte gesunken, indes an ihre Stelle Angehörige der technischen Berufe gerückt sind.

Bemerkenswert ist, daß aus dieser soziologischen Verschiebung der Gesetzgeber einige Konsequenzen gezogen hat. Ich verweise zunächst auf § 7 Abs. 1 Ziff. 3 b des Bundesbeamtengesetzes, wonach neben den Laufbahnbewerbern auch andere Bewerber in das Beamtenverhältnis berufen werden dürfen, wenn sie die erforderliche Befähigung durch Lebens- und Berufserfahrung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben haben. Ähnliche Vorschriften dürften sich in

²⁸ BVerfGE. 9/284.

²⁹ Sturm a. a. O.

den im Werden begriffenen Landesbeamtenetzen finden. Eine weitere Konsequenz aus dem unleugbaren Strukturwandel des höheren Dienstes dürfte in dem § 19 Abs. 2 BBG zu erblicken sein, wonach für den allgemeinen Verwaltungsdienst die Studien der Rechtswissenschaften sowie der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialwissenschaften als gleichwertig anerkannt werden. Der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen haben die erforderlichen Durchführungsvorschriften bereits erlassen und damit den Zugang zu diesem — ich möchte einmal sagen — zweiten Ausbildungsgang der gleichen Laufbahn des höheren Dienstes eröffnet. Andere Länder werden, wie ich weiß, folgen.

Nachdem sich nunmehr in Bund und durchweg auch in allen Ländern das Laufbahnprinzip erneut bestätigt sieht, dürfte von einer Gefährdung des Berufsbeamtentums durch Außenseiter trotz des § 7 des Bundesbeamtengesetzes keine Rede sein. Gerade wenn man dem Leistungsprinzip noch mehr Auftrieb wünscht, kann auf eine Kritik an den sogenannten „Diensttuern“ nicht verzichtet werden. Damit meine ich jene — Gott sei Dank recht kleine — Kategorie von Beamten, die nach Vorbildung und Ausbildung vollständig dem Berufsbild entspricht, in ihrer Betätigung jedoch den echten Leistungswillen vermissen läßt und daher uneingeschränkt dem Grundsatz der Anciennität huldigt. Sie sind zwar im Stande, dem Dienstvorgesetzten Ärger zu bereiten, aber keineswegs das überkommene Bild vom deutschen Beamtentum zu beeinträchtigen.

V.

Um Ihre Geduld nicht übermäßig anzuspannen, möchte ich die besoldungsrechtlichen Probleme nur anhangsweise behandeln, damit jedoch keineswegs zum Ausdruck bringen, daß ihnen nur zweit- oder dritrangige Bedeutung zukommt, zumal der der altpreußischen Tradition zugeschriebene Grundsatz, ein mäßig hungerndes Beamtentum sei die beste Stütze des Staates, heutzutage als überwunden gelten kann.

Sie wissen, daß das alte Reichsbesoldungsgesetz vom 16. 12. 1927 den 8. 5. 1945 überdauert und nach Inkrafttreten des Grundgesetzes als Bundesrecht für Bundesbeamte und als Landesrecht für Landesbeamte fortgegolten hat, wobei es nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung dem Bund vorbehalten blieb, Rahmenvorschriften zu erlassen. Die ersten Jahre unseres staatlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbaues ließen für besoldungspolitische Erwägungen weder Raum noch Zeit. Die Reformbedürftigkeit der Beamtenbesoldung trat jedoch mit der wachsenden Konsolidierung der Verhältnisse immer mehr zu Tage. Es wurde deutlich, „daß die Entwicklung der Beamtenbesoldung seit 1927 oder seit 1949 mit der „Entwicklung des Bruttosozialprodukts“ und der des „Durchschnittseinkommens je Kopf der Bevölkerung“ oder der des „Durchschnittseinkommens des unselbständig Tätigen“ seit den genannten Jahren nicht schrittgehalten hatte

und dieser „Nachholbedarf“ aufgeholt werden müsse.³⁰ Trotzdem kamen aus mancherlei Gründen — finanzpolitische Erwägungen spielten dabei ebenso eine Rolle wie die Schwierigkeit der Materie — die Vorarbeiten zur Besoldungsneuordnung nur zögernd in Gang.

Um einer drohenden Zersplitterung des Besoldungsrechts entgegenzuwirken, kam die Bundesregierung mit Billigung des Bundesrates auf den Gedanken, Sperrvorschriften zur „Wahrung der Einheitlichkeit auf dem Gebiet des Besoldungs- und Versorgungswesens“ zu erlassen³¹, die jedoch in der Folgezeit für Lehrkräfte, Richter und Staatsanwälte gelockert wurden.³²

Als das Land Nordrhein-Westfalen infolge des zu langen Zögerns des Bundesgesetzgebers im Jahre 1954 zu einer Neuordnung der Besoldung seiner Landesbeamten schritt, deren Grundgehälter die der Bundesbeamten überstiegen, rief die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht an, weil das Land gegen die diesbezüglichen Rahmenvorschriften verstoßen habe. Der Antrag der Bundesregierung wurde als unbegründet abgewiesen und die in Frage kommenden Vorschriften des Bundesrechts für ungültig und für den Landesgesetzgeber nicht verbindlich erklärt, weil „bundesgesetzliche Vorschriften, die für die Besoldung der Landesbeamten Höchstbeträge unter Bezugnahme auf eine lückenloses und verbindliches Bundesbesoldungssystem festsetzen, die Schranken der Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes gemäß Art. 75 des Grundgesetzes überschreiten“.³³

In der Begründung stand auch der Satz, daß „angesichts der Verzögerung der Reform der Bundesbesoldung das Vorgehen eines Landes, das einige der allgemein anerkannten Postulate einer Besoldungsreform verwirklicht, nicht gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoße“.³⁴ Trotzdem hat es bis zur Neuordnung der Besoldung noch drei Jahre gedauert, nachdem zwischenzeitlich durch verschiedene Aufstockungen die Grundgehälter auf 155 % von 1927 angehoben worden waren. Wie immer man die Neuordnung der Besoldung des Jahres 1957 hinsichtlich ihrer Angemessenheit beurteilt, ihre Wirkung wäre größer und befriedigender gewesen, wenn sie zur rechten Zeit getroffen worden wäre. Der rechte Zeitpunkt wurde versäumt und diese Versäumnis hat die Beamten — vertreten durch ihre berufsständischen Organisationen — mit ihren immer wiederholten Bitten, Mahnungen und Forderungen in der Öffentlichkeit in Mißkredit

³⁰ Als Forderungen der Beamtenverbände dargestellt in einem Situationsbericht, der vom Bundesfinanzministerium im Zusammenhang mit der Besoldungsreform im Frühjahr 1957 aufgestellt wurde.

³¹ §§ 8, 9 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Besoldungsrechts vom 6. 2. 1951 — BGBl. I S. 939.

³² § 6 des Dritten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Besoldungsrechts vom 27. 3. 1953 — BGBl. I S. 81 und § 1 des Gesetzes über besoldungsrechtliche Rahmenvorschriften für Richter und Staatsanwälte vom 25. 7. 1953 — BGBl. I S. 691.

³³ BVerfGE 4, 115 f.

³⁴ a. a. O. S. 141.

gebracht und umgekehrt den Vater Staat in den Augen der Beamten in die Rolle des hartherzigen Stiefvaters gedrängt. Die psychologischen Auswirkungen sind heute noch spürbar.

Auf diesem schwierigen Wege zur Besoldungsreform haben sich einige schwere Unfälle ereignet, deren folgeschwerster zweifellos die Sprengung des bis dahin sorgfältig bewahrten Prinzips der Einheit der Besoldung darstellt. Merkwürdig genug, daß die berufsständischen Organisationen dieses Problem geflissentlich zu übersehen scheinen, obwohl immer mehr Beamtenkategorien mit der Forderung nach einer eigenen Besoldungsordnung auf den Plan treten. Ich möchte jedoch diese auch in personalpolitischer Hinsicht sehr heikle Frage an diesem Ort und bei dieser Gelegenheit nicht vertiefen. Die Sprengung der Besoldungseinheit ist aber nicht die einzige Folge der zu spät gekommenen Reform. Hinweisen muß ich auch auf die vielfach praktizierte Einstufung in höhere Besoldungsgruppen und auf die Verbesserung der Anstellungs- und Beförderungsverhältnisse, „mit der Folge, daß in der Besetzung der Gehalts- und Laufbahngruppen erhebliche Verlagerungen von den niederen auf die jeweils höheren Gehalts- und Laufbahngruppen eingetreten sind“.³⁵ Aus einer vom Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen erstellten „Übersicht über die Personalbesetzung im preußischen Staat 1928 und in Nordrhein-Westfalen 1956“ ergibt sich, „daß von 1928 bis 1956 in der Beamenschaft der Anteil des mittleren Dienstes von 30,48 auf 55,20 v. H., des gehobenen Dienstes von 20,63 auf 22,10 v. H., des höheren Dienstes von 16,88 auf 17,56 v. H. angestiegen, der Anteil des einfachen Dienstes dagegen von 32,10 auf 5,14 v. H. abgesunken ist“.³⁶ Auch diese Verschiebungen sind also zu berücksichtigen, wenn man Betrachtungen über die besoldungspolitische Situation anstellt. Es ist unverkennbar, daß in der Schwebezeit zu der Aushilfe der höheren Dienstpostenbewertung gegriffen wurde, um dem Mangel angemessener Grundgehaltssätze abzuhelfen.

Trotz Besoldungsreform, trotz besserer Dienstpostenbewertung und trotz der Hebung zahlreicher Stellengruppen will die Diskussion um Besoldungs- und Versorgungsrecht nicht zur Ruhe kommen. Daß jede Änderung der Tarifverträge Forderungen der Beamten auslöst, ist schon System geworden, dem angesichts der heutigen Wirtschaftsentwicklung eine gewisse — aber nur eine gewisse — Berechtigung nicht abgesprochen werden soll. Es scheint aber so, als ob bei sonst säuberlicher Scheidung der Rechtsverhältnisse die Grenzen zwischen Besoldung und Vergütung immer mehr verwischt werden. Denken Sie an Weihnachtsgeld und Jubiläumswendungen, auf die ein Rechtsanspruch des Beamten in den neuen Beamtengesetzen begründet werden soll, weil deren „Gewährung an einen in einem Abhängigkeitsverhältnis stehenden Beschäftigten seit geraumer Zeit zu einem festen Bestandteil unserer Sozialordnung geworden sei und daher die

³⁵ Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen I A 4 vom 7. 2. 1957.

³⁶ a. a. O.

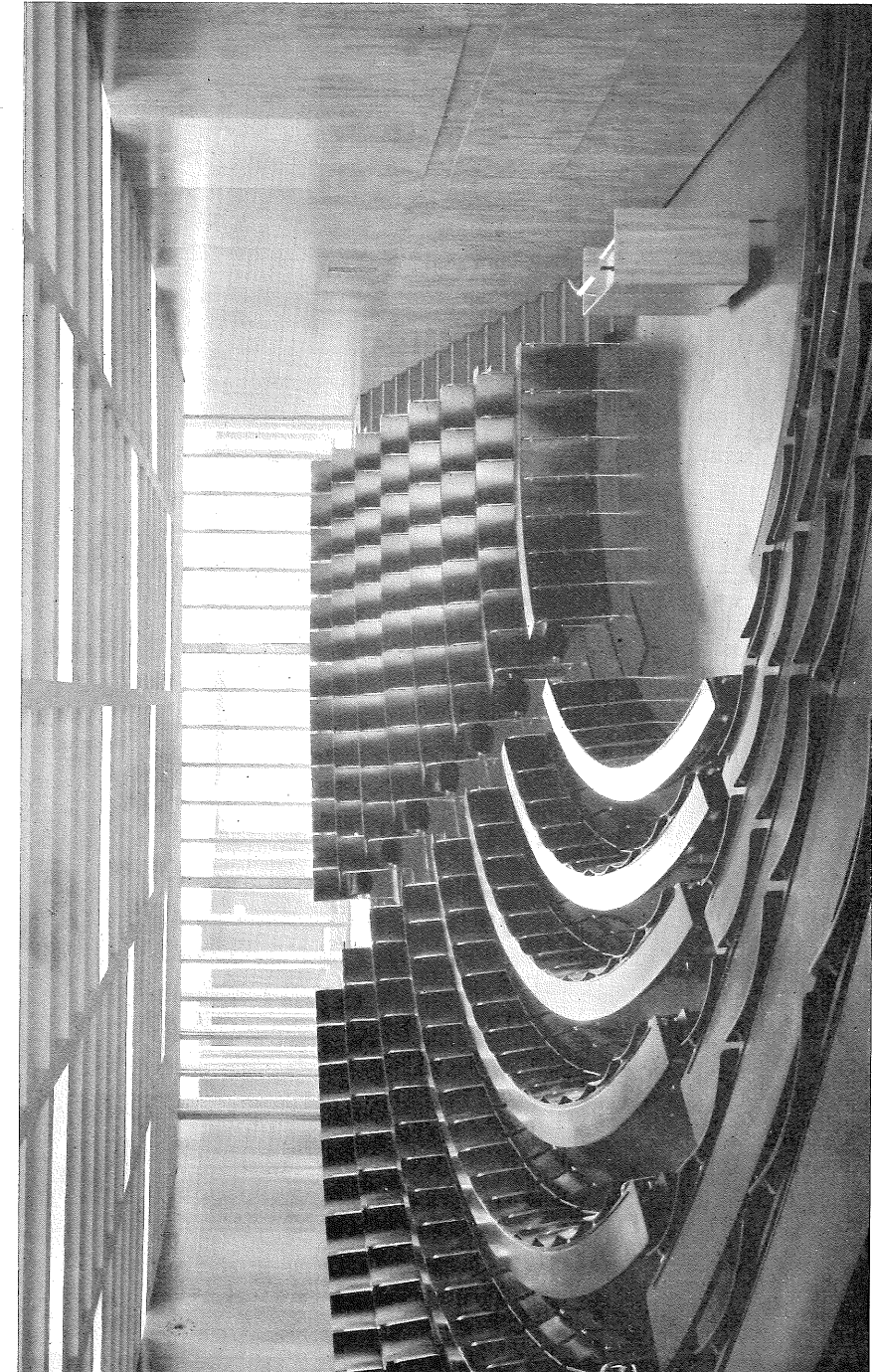
Beamtenschaft allein nicht von dieser sozialen Errungenschaft ausgeschlossen werden könne“. Ich weiß nicht, ob dieser Trend sehr opportun ist. Wenn es gerade nicht die Besoldungsordnung ist, dann dreht sich sicher die Diskussion um das Ortsklassenverzeichnis oder um die Beihilfenverordnung. Jeder kleine von einem anderen Dienstherrn gewährte Vorteil wird sorgfältig registriert und proklamiert. Ganze Beamtenkategorien richten ihre Forderungen an der jeweils besten Regelung eines einzigen Dienstherrn aus. Ein Keil treibt den anderen. Das Besoldungsrecht ist offenbar zum ständigen Experimentierfeld geworden. Wäre es nicht doch zweckmäßiger, die Rechtsgebiete der Besoldung und Versorgung in die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Art. 74 GG einzugliedern? Ich werfe diese Frage auf, obwohl ich weiß, daß der Gedanke einer Änderung des Grundgesetzes zur Wiederherstellung der Besoldungseinheit in Bund und Ländern nach einem recht positiven Ansatz auf der Wiesbadener Ministerpräsidentenkonferenz nicht mehr weiter verfolgt wurde.³⁷

Ich sehe keine andere Lösung für den Fall, daß die Beamtenschaft die mathematisch genaue Einheit der Besoldung einer nach Land und Lage differenzierten Regelungsmöglichkeit unbedingt vorzieht.

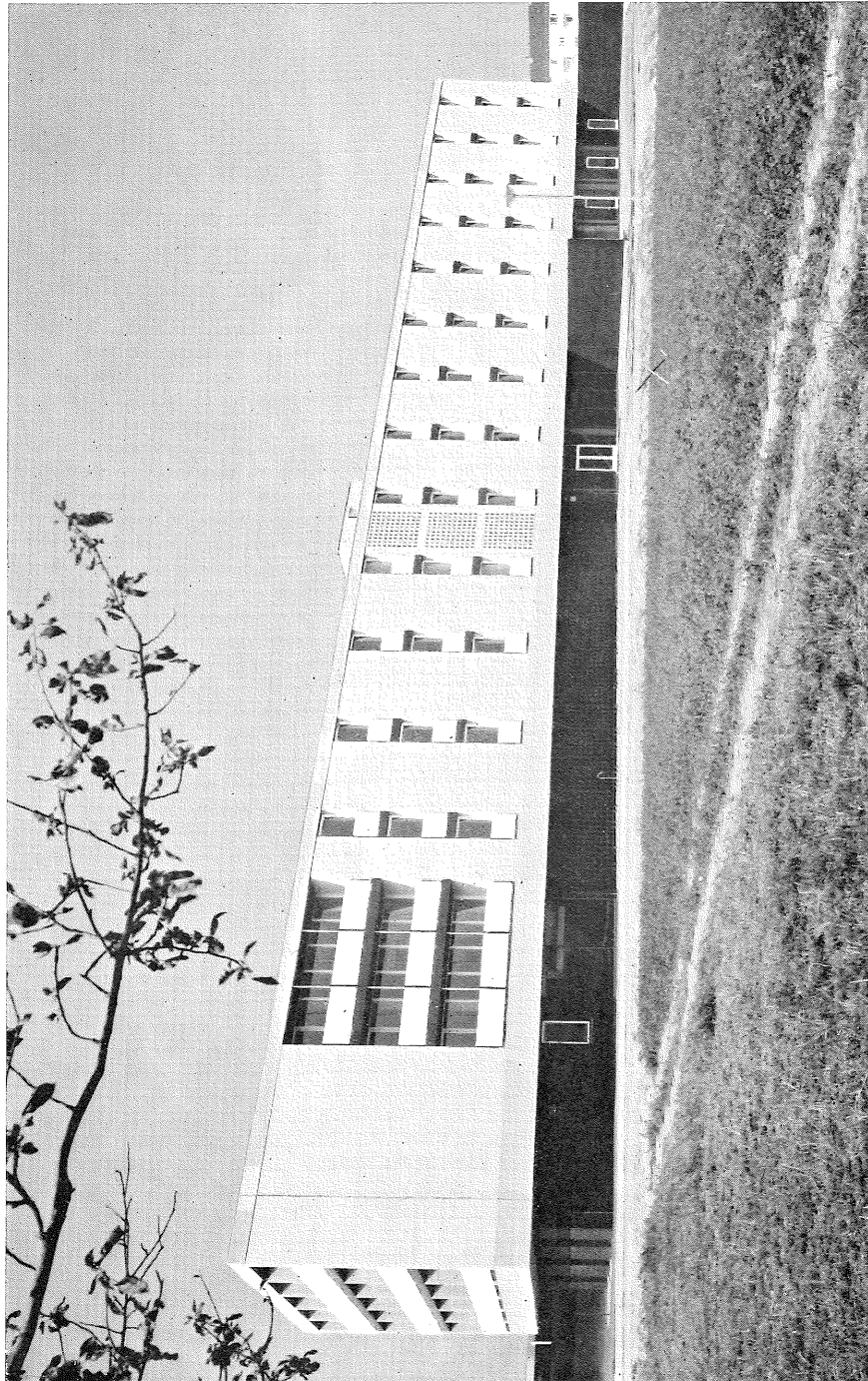
Da aber nicht nur die Besoldungsordnung für den verdienstlichen Lebenslauf des Beamten bestimmend ist, sondern ebenso seine Anstellungs- und Beförderungsmöglichkeiten, ist noch ein Wort über Planstellen, Stellenkegel und Stellenplan vonnöten. Ich habe schon erwähnt, daß vor der Besoldungsreform mit Hilfe höherer Dienstpostenbewertungen auch in Form von Anhebungen ganzer Gruppen unzulängliche Grundgehaltssätze aufgebessert wurden. Durch diese recht zufällig bewirkten Maßnahmen sind sicher vernünftige und zweckmäßige Relationen verzerrt worden. Wie die Erfahrung zeigt, sind derartige Verzerrungen heute nicht mehr zu reparieren, auch wenn die Stelleninhaber wechseln.

Die stellenmäßige Ausstattung einer Behörde wird von ihrer Aufgabe her bestimmt. Aus ihr ergeben sich Zahl, Funktion und Organisation der Bediensteten. Aus dem Organisationsplan läßt sich das System der Über- und Unterordnung sowie der dienstliche Rang der einzelnen Planstellen mit Sicherheit ablesen. Er ist also auch für die Dienstpostenbewertung maßgeblich. Beförderungsmöglichkeiten sind nicht von vornherein vorbestimmt, so daß selbst die überragendste Leistung durch Beförderung nicht honoriert werden kann, wenn keine Beförderungsstelle frei ist. Oft ist die Zahl der Beförderungsstellen zu klein, um allen Berufserwartungen zum Ziel zu verhelfen. Aus derartigen Überlegungen wurde das Schema des Stellenkegels entwickelt, das innerhalb der einzelnen Laufbahnen die Laufbahngruppen in eine gewisse prozentuale Relation zu den Stellen bringen soll. Daß derartige Schemata nur innerhalb großer Personalkörper mit einigermaßen vergleichbarer Tätigkeit, wie beispielsweise der Polizei, sinnvoll sind,

³⁷ Niederschrift über die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder der Bundesrepublik am 28. 2. und 1. 3. 1957.



Auditorium Maximum



Wohnheim — Frontansicht Frbr.-vom-Stein-Straße

ist einleuchtend. Es ist jedenfalls sehr schwierig, in schematischer Weise Beförderungsmöglichkeiten mit den von der Funktion hergeleiteten Notwendigkeiten der Verwaltung in Einklang zu bringen.

Und schließlich der Stellenplan, der mit schonungsloser Offenheit die Gesamtzahl der Beamten, ihre Eingruppierung und den erforderlichen Besoldungsaufwand ausweist und am meisten der Kritik unterliegt, insbesondere, wenn mit der Vorlage des Haushaltsplanes die Anforderung neuer Planstellen verbunden ist. Zwar findet sich in dem bereits zitierten Bericht von Sturm der für die Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz schmeichelhafte Satz, „daß sich seit 1957 die Zahl der Bediensteten sowohl absolut wie relativ vermindert habe, wodurch die Auffassung widerlegt werde, daß sich die Landesverwaltungen zwangsläufig weiter ausdehnen müssen“; er läßt aber nicht erkennen, daß dies nur durch rigore, teilweise durch Gesetzesvorschrift angeordnete Sparmaßnahmen bewirkt werden konnte und sicherlich nicht kontinuierlich durchgehalten werden kann, wenn nicht wichtige öffentliche Aufgaben in sträflicher Weise vernachlässigt werden sollen. So weiß ich beispielsweise, daß im Rechnungsjahr 1961 das Land Rheinland-Pfalz für den Ausbau der großen Nord-Süd-Marginalien aus dem Vierjahresprogramm des Bundes erhebliche Mittel zusätzlich zugewiesen werden, die aber nur genutzt werden können, wenn das technische Personal erheblich verstärkt wird. Sollen wir nun neues Personal einstellen und uns deswegen kritisieren lassen oder sollen wir auf einen höheren Personalaufwand verzichten und die Kritik unzulänglicher Verkehrsverhältnisse einstecken?

Obwohl an Hand der Gesetzesblätter des Bundes und des Landes die von Jahr zu Jahr wachsenden Aufgaben der Verwaltung nachgewiesen werden, nimmt die Öffentlichkeit dieses Argument nur zögernd ab, weil der Aberglaube herrscht, daß der einmal bestehende Verwaltungsapparat — hier ist der Ausdruck am Platze — alles mechanisch verkraften könne. Auch bestehen über das Ausmaß des Verwaltungsaufwandes, den beispielsweise eine kurze Novellierung des Versorgungsrechts auslösen könnte, vielfach nur laienhafte Vorstellungen. Ich möchte mir daher wünschen, daß im Verlauf der von der Hochschule übernommenen Erforschung der Ursachen der Ausweitung des öffentlichen Dienstes eine neue Maßeinheit gefunden wird, die geeignet ist, auf Grund der zumutbaren Leistung des Beamten die tatsächlich geleistete Arbeit unanfechtbar zu bestimmen. Es braucht nicht gerade ein neuer Pensenschlüssel zu sein.

VI.

Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen, die — unter der Beschweris der Tageslast — hie und da der äußersten Perfektion wissenschaftlicher Akribie entbehren mußten. Wenn es mir gelungen ist darzustellen, „daß sich die Grundfragen des Staatslebens bis in die Kleinarbeit der Verwaltung auswirken“,

dann sind Sie sicher auch überzeugt davon, daß „der Einklang zwischen Volk und Staat ihr eine täglich neu und täglich anders gestellte Aufgabe ist“. ³⁸ Und darum möchte ich am Schluß aus ehrlicher Überzeugung bekennen, daß es sich für einen richtigen Mann, dem es weniger auf das gefüllte Portemonnaie, als vielmehr auf das erfüllte Leben ankommt, auch heutzutage noch lohnt, Beamter zu werden und Beamter zu sein.

* * *

Den Abschluß der Lehrtagung bildete eine Fahrt der Ehemaligen und der Mitglieder des Lehrkörpers der Hochschule in das Pfälzerland und an die Deutsche Weinstraße, die mit einem gemütlichen Beisammensein in dem zwischen Bergzabern und Landau gelegenen „Leinsweiler Hof“ ausklang.

³⁸ E. v. Harnack, Die Praxis der öffentlichen Verwaltung 1951, S. 254.